

**ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННАЯ
СИСТЕМА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2009**

**ББК 67.300 + 67.301
П 193**

Под редакцией Б. Л. Панича, Е. В. Ринн

Книга «Паспортно-регистрационная система Российской Федерации. Анализ эффективности» подготовлена Межрегиональной Сетью «За преодоление социальной исключенности» в рамках проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в европейской части Российской Федерации» (IBPP 2007/123-563), реализуемого гуманитарным агентством «Датская Церковная Помощь», РБОО «Ночлежка» (Санкт-Петербург), АНО «Открытая Альтернатива» (Тольятти, Самарская область), АНБО «Социальная Помощь Бездомным» (Владимир), Управлением социальной защиты населения Комитета по труду и социальному развитию Мурманской области по городу Мурманску, Отделом по работе с населением и общественными объединениями Администрации города Новодвинск (Архангельская область). Проект осуществляется при финансовой поддержке Европейского Союза (Программа IBPP).

Паспортно-регистрационная система Российской Федерации.

П 193 **Анализ эффективности/Под ред. Б. Л. Панича, Е. В. Ринн. —**
С.-Пб., 2009. — 240 с.

ISBN 978-5-98240-055-0

Российская паспортно-регистрационная система увязывает права граждан с наличием у них регистрации по месту жительства. Люди без регистрации (и тем более без паспорта) оказываются исключенными из правового поля и из общества. На них фактически не распространяется Конституция РФ, им недоступны все те возможности, которые доступны другим гражданам. Однако паспортно-регистрационная система в России не только является одной из основных причин массового нарушения конституционных прав граждан, но и в значительной степени определяет особенности и перспективы социально-экономического и демографического развития России, оказывая во многом негативное влияние на эти процессы.

Книга «Паспортно-регистрационная система Российской Федерации. Анализ эффективности» представляет собой сборник тематических экспертных заключений, посвященных влиянию системы регистрационного учета граждан и паспортного режима на различные сферы жизни российского общества (экономика, демография, криминологическая безопасность, здравоохранение и т.д.). В книге приведены рекомендации экспертов по оптимизации паспортно-регистрационной системы и устранению негативных моментов, связанных с ее воздействием на ту или иную предметную область. Отдельные разделы посвящены истории развития паспортно-регистрационной системы в России, описанию систем регистрации населения Дании, Польши, Литвы.

Книга рассчитана на представителей органов власти и местного самоуправления, всех тех, от кого зависит принятие решений как на региональном, так и на федеральном уровне, на студентов высших учебных заведений и всех интересующихся этой проблемой.

ББК 67.300 + 67.301

ISBN 978-5-98240-055-0

© Гуманитарное агентство «Датская Церковная Помощь»

© Составление – МС «За преодоление социальной исключенности»



Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза.
Содержание публикации является предметом ответственности организаций-исполнителей и может не отражать точку зрения Европейского Союза.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Цели, задачи и методология (Е. В. Ринн) 5

Исторический обзор регистрационной
и паспортной системы (В. Г. Колташов) 9

Описание паспортно-регистрационной системы
Российской Федерации (Э.С. Карпов, И.З. Карлинский)23

**ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Охрана здоровья граждан и институт регистрационного
учета в Российской Федерации (К. Д. Данишевский).....47

Система социальной защиты населения
и паспортно-регистрационная система Российской Федерации (И. А. Григорьева).....69

Политическая и общественная жизнь, реализация и
защита конституционных прав граждан Российской Федерации (Д. Г. Бартенев)85

Система образования и институт регистрационного учета
в Российской Федерации (К. Д. Титаев) 101

Право на жилище, жилищное право и регистрационный
учет по месту жительства и по месту пребывания (И. З. Карлинский) 119

Экономика и регистрационно-паспортная система (В. Г. Колташов) 135

Демографические процессы и институт регистрационного
учета населения в Российской Федерации (К. Д. Титаев)..... 145

Криминологическая безопасность и институт
регистрационного учета (Я. И. Гилинский, Я. В. Костюковский, К.Ю. Белоусов) 161

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Общая оценка влияния действующей паспортно-
регистрационной системы на реализацию функций
государственного управления в Российской Федерации (Т. И. Виноградова) 175

Обзор рекомендаций экспертов по совершенствованию
паспортно-регистрационной системы Российской Федерации (И. З. Карлинский) 185

**ПРИЛОЖЕНИЕ. ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ
РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Регистрация граждан в Дании (М. Кастанье) 195

Регистрация по месту пребывания в Польше (Д. Пуджановска)..... 219

Система декларирования места жительства в Литве (И. Грейчиене)..... 231

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И МЕТОДОЛОГИЯ

Е.В. Ринн, секретарь Межрегиональной Сети «За преодоление социальной исключенности»

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрация
декабря
2005

Книга «Паспортно-регистрационная система Российской Федерации. Анализ эффективности» подготовлена Межрегиональной Сетью «За преодоление социальной исключенности» в рамках проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в европейской части Российской Федерации» (IBPP 2007/123-563). Она представляет собой отчет о проведенном силами привлеченных экспертов (специалистов в разных областях знания) анализе действующей в России паспортно-регистрационной системы и ее влияния на различные сферы жизни человека и общества.

Российская паспортно-регистрационная система увязывает права людей с наличием у них отметки о регистрации по месту жительства, проставляемой в гражданском паспорте. Получение регистрации возможно только при наличии паспорта и прав на жилое помещение, что в условиях сниженной доступности жилья для большинства российского населения существенно ограничивает свободу передвижения на территории РФ. Люди без регистрации (и тем более без паспорта) оказываются исключенными из правового поля и из общества. На этих людей фактически не распространяется Конституция РФ, им недоступны все те возможности, которые доступны другим гражданам. Их не видит законодатель при разработке законов, их не видят органы власти при разработке целевых социальных программ для различных групп населения (молодежи, инвалидов и др.).

Однако паспортно-регистрационная система в России не только является одной из основных причин массового нарушения конституционных прав граждан, но и в значительной степени определяет особенности и перспективы социально-экономического и демографического развития России, оказывая во многом негативное влияние на эти процессы. В Советском Союзе система прописки и паспортный режим выполняли функции подавления инакомыслия и контроля за распределением рабочей силы по территории страны, необходимые для решения экономических задач и задач управления страной командно-административными методами. В современных российских реалиях паспортно-регистрационная система, основанная на старых принципах, уже не справляется с возложенными на нее функциями, становясь тормозом для развития страны.

Призванная создавать условия для реализации прав граждан и предупреждать правонарушения, эта система формирует административные барьеры и является причиной совершения многочисленных правонарушений и коррупции¹. Созданная в целях обеспечения необходимых условий для исполнения гражданином обязанностей перед другими гражданами и государством², она в целом ряде случаев делает их исполнение невозможным³. Предназначенная для контроля над миграционными процессами, эта система не позволяет увидеть значительные массы населения. Причем «невидимыми» являются в том числе и успешные, экономически активные и мобильные россияне, которые по какой-либо причине не имеют официально принадлежащего им жилого помещения.

Влиянию паспортно-регистрационной системы на развитие России и жизнь россиян, а также возможным путям ее совершенствования посвящен настоящий аналитический отчет, составленный из тематических экспертных заключений. Перед экспертами, принявшими участие в данном проекте, ставились следующие задачи: 1) проанализировать наличие взаимосвязи между паспортно-регистрационной системой и различными сферами общественной жизни (экономика, демография, криминологическая безопасность, здравоохранение и т. д.); 2) описать влияние, которое оказывает система регистрационного учета населения и/или паспортная система на процессы, происходящие в каждой предметной области; 3)

¹ Типичными преступлениями, которые из века в век следуют за паспортно-регистрационной системой, являются коррупция и подделка документов.

² Ч. 1 ст. 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

³ Ярким примером этого может служить обязанность воинского учета.

описать и оценить это влияние с точки зрения последствий как для отдельного человека, так и для государства в целом.

В конце каждого тематического раздела приведены заключения экспертов и рекомендации по оптимизации паспортно-регистрационной системы и устранению негативных моментов, связанных с ее воздействием на ту или иную предметную область. Кроме того, нам показалось целесообразным собрать, систематизировать и проанализировать все предложения, посвятив этому отдельный раздел: «Выводы и рекомендации».

Отдельными разделами представлены также:

- описание паспортно-регистрационной системы и нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок ее функционирования, механизмы включения и исключения граждан;
- исторический обзор развития паспортной и регистрационной систем в России;
- описание паспортно-регистрационных систем некоторых европейских стран, в число которых нам показалось интересным включить ту страну, которая ввела современную систему учета населения одной из первых (Дания), и две страны (Польшу и Литву), осуществляющие в настоящее время переход от идентичных или сходных с российской систем регистрации к системам регистрации западноевропейского типа.

Публикацией данного аналитического отчета нам хотелось бы прежде всего привлечь внимание представителей органов власти и местного самоуправления, широкой общественности к проблемам, связанным с негативным влиянием паспортно-регистрационной системы на различные сферы жизни российского общества, на судьбы тысяч граждан, а также вызвать широкую дискуссию об эффективности системы и ее соответствии целям и задачам социально-экономического развития России.

Мы надеемся, что рекомендации, высказанные экспертами, будут замечены и услышаны теми, от кого зависит принятие решений как на региональном, так и на федеральном уровне.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР РЕГИСТРАЦИОННОЙ И ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ

В. Г. Колташов, руководитель Центра экономических исследований Института
глобализации и социальных движений (ИГСО)

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрационного учета
декабря 2005 г.

Было бы неверно полагать, что прописка и система внутренних паспортов, ограничивающих права граждан зоной разрешенного проживания, являются в истории исключительно российским явлением. Напротив, подобные порядки существовали во многих странах в различные периоды времени. Они зародились на Древнем Востоке затрагивая прежде всего сельское население. Затем проявились в сословном порядке средневековой Европы. Но наиболее полное свое выражение они получили в эпоху упадка Римской империи, найдя воплощение в позднем римском праве (вульгарном римском праве, послужившем основой для средневекового и позднейшего права).

По своей сути регистрационная и паспортная системы России представляют форму ограничения рабочей силы в свободе передвижения и выбора места проживания. Паспортно-регистрационная система устроена и функционирует таким образом, что люди могут трудиться без утраты многих своих прав лишь по месту формально установленного проживания. Паспорт выступает разрешением на передвижение, одновременно свидетельствуя о постоянном месте жительства человека. Институт прописки лишает российских граждан свободного выбора места жительства. Прописка (вся система регистрационных норм) и паспорт служат лишь формальным выражением правового порядка, согласно которому человек фактически не имеет права без разрешения государственных органов покидать место, в котором обязан проживать. Переселяясь на другую территорию, где ему не принадлежит жилая недвижимость, гражданин оказывается на полулегальном положении. Получение прописки, выступающей как разрешение на проживание, становится для него крупной проблемой. Это оборачивается серьезными затруднениями всего развития российской экономики.

Порядок ограничения свободы передвижения и проживания для отдельных групп населения практиковался в истории на протяжении тысячелетий. Он мог быть очень суровым и относительно мягким, но никогда не определялся характером правителя. В основе установления норм контроля над населением всегда лежали экономические интересы определенных групп общества. Крестьян прикрепляли к земле и занятию, чтобы не дать им возможности уйти от эксплуатации. Работник, привязанный к средствам производства и конкретному месту обитания, не мог ускользнуть от феодала, присваивавшего часть крестьянского урожая и обязывавшего бесплатно трудиться на себя. С такого зависимого труженика государству удобней было собирать налоги.

Жесткость прикрепления крестьян и ремесленников зависела от интересов правящего обществом класса. В одних исторических условиях отсутствие у большей части населения прав на свободу выбора места обитания способствовало хозяйственному развитию общества, в других — являлось его тормозом. Иногда выражало глубокий кризис всей прежде существовавшей системы экономических отношений и возникавших на их основе институтов. Когда экономическое развитие требовало освобождения рабочих рук от спутывавших их ограничительных норм закона, это неминуемо происходило как вследствие общественных потрясений, так и законодательных преобразований.

Римский образец общества с широким распространением ограничительных норм в праве граждан менять место жительства, а с ним и профессию начал складываться в конце III века. Предшествовавший этому исторический период был временем глубокого кризиса всего римского рабовладельческого общества. На протяжении почти столетия средиземноморскую империю сотрясали непрерывные гражданские войны, восстания и вторжения варварских племен. Свирепствовали эпидемии. Наиболее сложный этап полосы нестабильности, продолжавшийся почти 50 лет, получил название «эпохи солдатских императоров». Накал политической борьбы был так велик, что императоры, правившие более двух лет, считались удачливыми. Никакой законной передачи власти, как правило, не происходило. Одного главу империи смещал другой.

Конец политическому хаосу положил император Диоклетиан, правивший с 284 по 305 год. Он стабилизировал управление, но установил порядок, лишавший большинство свободных жителей империи их прежних прав.

В период расцвета римского государства в I–II веках в экономике господствовали товарные отношения. Все свободное население, от римских граждан до отпущенных на свободу рабов, могло беспрепятственно перемещаться по стране и выбирать себе место жительства исходя из собственных интересов. Люди не были ограничены в праве избрания профессии. К началу IV века многое изменилось. Римская хозяйственная система переживала тяжелейший кризис: прежние отношения рушились, многие города приходили в упадок, население сокращалось. Доходы от торговли снижались. В деревне происходил переход от производства на продажу к натуральному хозяйству. Место небольших поместий с использованием рабского труда занимали крупные имения — латифундии, землю в которых возделывали арендаторы. Налоговые поступления непрерывно сокращались. Люди бежали от тягот налогов, оставляя свои занятия. Государство теряло финансовую устойчивость.

Чтобы сдержать распад старого общества, Диоклетиан принял жесткие меры. Он запретил подданным покидать места своего жительства и менять виды деятельности. Кузнецы должны были оставаться кузнецами, передавая по наследству не только имущество, но и обязательное занятие, кожевенники — кожевенниками, земледельцы — земледельцами. Владельцы мастерских или торговых предприятий обязаны были содержать их любой ценой. Все несли налоговые и иные тяготы в полной мере. После Диоклетиана другие правители империи, даже разделенной на Западную и Восточную державы, продолжали придерживаться той же политики. Самым тяжелым оказалось положение сельских арендаторов — колонов. Их статус был почти приравнен к статусу рабов. Прежний порядок заключения письменных и устных договоров с владельцем земли отменялся, колоны прикреплялись к ней навечно, были обязаны обрабатывать ее, выплачивая все подати.

Созданный правовой порядок получил название прикрепления человека к месту и роду занятий. Изменять свое положение без разрешения власти не дозволялось. Тех, кто пытался бросить потерявшее всякий смысл, но прежде приносившее плоды дело, сурово наказывали. Сословная система римского общества стала жестче, более репрессивной. Бюрократическая машина империи выросла. На протяжении IV–VI веков нашей эры императоры Западной и Восточной римских империй ужесточали порядок, установленный Диоклетианом, параллельно упрощая законодательство. Своего пика этот процесс достиг в годы правления императора Юстиниана (527–565 годы), воплотившись в его кодексе.

Юридическое основание для прикрепления человека к месту и ограничения его права на передвижение было разработано в римском государстве. Это не спасло его от хозяйственного ослабления и распада. Однако правовой базис, оформленный довольно детально, был создан и в дальнейшем не раз использовался.

Корни российской системы прописки и паспортов лежат в глубоком прошлом. Вместе с зарождением на Руси феодального государства менялась вся система общественных прав и свобод. Еще до принятия христианства, княгиня Ольга отменила прежнюю практику полюдья, походов правителей за данью на формально подвластные государству племена. Вместо полюдья устанавливался оброк, собираемый уже не военной силой, а относительно мирно. Учету подлежали дворы, люди и скот племен. В зависимости от богатства подвластных земель устанавливался и регулярный оброк.

В дальнейшем, земли, прежде принадлежавшие крестьянам-общинникам, оказались собственностью феодальной аристократии — боярства, во главе которой стояли князья. Система учета голов и имущества свободных землепашцев (смердов) превратилась в систему учета богатства феодального владения. Крестьяне попадали в зависимость к его хозяевам. Помимо внесения натурального оброка, они должны были также трудиться на его пашне — отрабатывать барщину. На их плечи ложилась и другая работа в хозяйстве господина. Сопротивление закабалению свободных крестьян подавлялось, а устанавливавшийся порядок подкреплялся идеологией православного терпения и послушания. Закладывались основы многовековой системы несвободы, в новых условиях выразившейся в форме прописки и паспортного порядка.

Многие смерды пытались бежать от феодальной эксплуатации, укрываясь в диких краях и распахивая новые земли. Но феодальная экспансия шла по их следам, настигая уже



на новом месте. Постепенно, столетие за столетием, феодальные отношения экстенсивно захватывали все новые и новые территории, поглощая «свободные земли». Однако географические особенности России не позволяли феодальной власти добиться полного контроля над миграцией крестьян, остановить их бегство от хозяев. Не помогала даже опора на сильную монархическую власть и бюрократию Московского царства. Если французскому или немецкому крестьянину некуда было бежать от своего господина, то русский крестьянин мог укрыться среди казаков на реке Дон или податься на Волгу.

Характерно, что установление в России паспортной системы оказалось связано с устранением государством последних свободных от феодальных норм территорий. Долгое время Московское царство вынужденно было терпеть казачью автономию на Дону. Формально эти земли входили в состав государства, но их жители имели особые права. В Москве находилось посольство Донского войска — зимовая изба. Судить казаков на территории московского государства могли лишь такие же казаки. Но главной проблемой для феодального государства оставалось правило казаков: «С Дону выдачи нет». Оно означало, что любой зависимый человек, не имевший права покидать определенное ему место проживания без разрешения господина, превращался на берегах Дона в свободного.

Государство терпело такое положение исключительно из-за военной необходимости: казаки защищали его рубежи. Однако после крестьянского восстания 1707–1710 годов, в котором активно участвовали и казаки, самовольные привилегии Дона оказались ограничены. Право личной свободы оставалось за теми, кто уже имел его. Новые переселенцы на Дон должны были либо возвращаться хозяевам, либо превращаться в зависимых людей казацкой верхушки. На Дону разрешалось отныне пахать землю, выращивать хлеб. Но наряду с небольшими наделами рядовых казаков, продолжавших нести военную службу, появлялись поместья верховых казаков, получавших аристократические титулы от царя.

Паспортная система в России установилась в начале XVIII века. В 1719 году император Петр I ввел обязательные паспорта («проезжие грамоты») для крестьян. Покидать пределы места постоянного жительства без паспортов воспрещалось. Паспорт выписывал крестьянину его господин — помещик. При задержании властями крестьянина без паспорта, он рассматривался как беглый, как нарушитель закона. К этому времени в России уже прочно установилась система крепостного права, ставшая предшественницей современной прописки.

К 1721 году паспорта полагалось иметь всем лично свободным подданным империи. В их «проезжих грамотах» обязательно указывались имя, отчество, фамилия, дата рождения, губерния и город, где они проживали. Обязательным пунктом было сословие, принадлежность к которому определяла права и обязанности подданного. Российский паспорт, в отличие от паспортов в Западной Европе, не служил свидетельством личности путешественника, облегчая пересечение многочисленных границ, а являлся разрешением на перемещение.

Даже свободные люди, за частичным исключением дворянства, не могли самовольно изменять место проживания. Жить полагалось по месту прописки, т. е. «приписания» к месту. Наиболее сурово нормы этой первой прописки работали в отношении евреев, религиозных сектантов, цыган и состоявших под надзором полиции лиц. Но самыми бесправными были крестьяне, составлявшие основную часть жителей России.

Причиной введения паспортов и установления крепостного права как более жесткой формы феодальной зависимости стало вхождение России в мировой рынок, но отнюдь не расширение внутреннего рынка страны. До XVI века хозяйственное развитие России мало отличалось от развития экономики Франции или Германии. Однако превращение Англии и Нидерландов в мировые центры потребления хлеба, пеньки, льна и других продуктов феодального хозяйства изменило характер формирования экономики стран Восточной Европы. Рост собственных городов замедлился, а расширение промышленности оказалось подчинено логике развития мирового рынка.

Вместо ослабления феодальной зависимости в России произошло ее усиление. Приобретая возможность выгодно поставлять за рубеж продукты своего хозяйства, русские дворяне оказались также заинтересованы в полном контроле над работником — зависимым крестьянином. Такую политику стало проводить государство, превратив к концу XVIII века

крестьян не просто в зависимых людей, но низведя их до положения рабов. Для контроля над огромной массой населения страны устанавливалась паспортная система, вводился порядок прикрепления человека к господину. Крестьян стало возможно продавать, отделяя от земли.

Установление паспортно-крепостнического порядка в России обеспечило дворянские хозяйства практически бесплатными рабочими руками. В горной и металлургической промышленности массово использовался подневольный труд крепостных, приписанных к определенному месту, роду занятий и владельцу. По желанию господина люди могли быть отправлены на каторгу или сосланы в Сибирь. Крестьян позволялось истязать. Их убийство хозяином, как правило, не преследовалось. Никакого самостоятельного правового статуса они не имели, а являлись собственностью.

Крепостные составляли ничтожную часть потребителей страны. Основными покупателями товаров, преимущественно зарубежных, были дворяне, за ними следовали купечество и свободные городские слои. На протяжении XVIII века, начиная с индустриализации Петра I, экономика России росла. Но главным ориентиром для нее оставался внешний рынок. Развитие внутреннего рынка страны шло крайне медленно. Большая часть возникших в XVIII веке предприятий в текстильной, горной и металлургической промышленности работала на экспорт. Сбыт сельскохозяйственных продуктов иностранным купцам оставался главным источником денежных средств русского дворянства.

Пока в мировой экономике сохранялась прежняя система международного разделения труда, Россия должна была оставаться «отсталой», на деле периферийной страной. Порядок паспортного контроля должен был делаться строже, как и общий надзор над населением. В начале XIX века были введены загранпаспорта. Со временем во внутренних паспортах появилась графа «вероисповедание». К концу XIX века внешний вид паспорта приблизился к современному. «Проезжая грамота» стала книжечкой. В паспортах начали делаться отметки о регистрации. Паспорта выдавались на год. За выдачу нового документа требовалось платить пошлину в казну.

Господство в России подневольного труда создавало колоссальное отличие ее правовой системы от системы стран, где свободный наемный труд являлся нормой. Паспортная система не была российским изобретением. К началу XVII века она существовала во всех государствах Западной Европы. Возрождая древнюю традицию греков и римлян выдавать свободным путешественникам подорожные бумаги, европейские страны вводили аналогичные документы. В них нередко указывались черты владельца: цвет волос, форма носа, бровей, рта, рост и иные признаки. Однако вслед за крахом феодального строя ускорился рост численности класса наемных работников, часто перемещавшихся по стране и менявших место проживания вместе с работой. Развитие внутренних и внешних сообщений (железные дороги, морской и речной транспорт) тоже внесло свой вклад. Паспортная система получила импульс упрощения.

Паспорта оставались, но только для выезда за границу. Внутри стран начали использоваться удостоверения личности. Никакого прикрепления человека к месту и виду деятельности не допускалось. Все это способствовало быстрому общеэкономическому развитию стран Западной Европы и США, росту благосостояния населения, а значит, и расширению внутренних рынков. Россия обслуживала этот процесс как поставщик сырья, продовольствия и покупатель промышленных товаров.

Буржуазные революции XVI–XIX веков в Европе и Америке ликвидировали феодальные ограничения на перемещение капиталов, передвижение и выбор места проживания людей. В результате возникли национальные государства с единым гражданством и национальные рынки (включая единый рынок труда). Первыми на этот путь встали Нидерланды и Англия, надолго превратившиеся в центры мирового хозяйственного развития. Затем произошло освобождение североамериканских колоний и образование США, разразилась Великая французская революция. В революционные 1848–1849 годы дух преобразования проник почти всюду в Европе. В обиход вошли такие понятия, как свобода выбора места проживания и свобода передвижения.



Крушение хозяйства, основанного на феодальных нормах, началось в России сразу после волны европейских революций 1848–1849 годов. Произведенное ими политическое преобразование старого мира обуславливалось его экономическим развитием. Начиналась эпоха новой техники, а вместе с ней и заката старых отношений. В 1861 году император Александр II под давлением крестьянских выступлений объявил об отмене крепостного права. В Европе в то время разворачивался невиданный индустриальный подъем. Цены на продовольствие шли вверх. Но чтобы продавать больше хлеба, Россия должна была его больше производить, а для его подвоза к портам требовались сети железных дорог. Опираясь только на массовый подневольный труд, достичь таких изменений было нельзя.

Без наемного труда техническое обновление страны было невозможно. Но и дворянские земли не могли бы давать больше продукта без привлечения дополнительных трудовых ресурсов. Дворянство не желало как давать крестьянам землю, так и освобождать их без выкупа. Правительство в условиях роста в низах возмущения не могло не пойти на реформы. Власть решила освободить крестьян, обязав последних отработать на господ или внести откупные платежи за получаемый в собственность (по завышенной цене) участок земли.

Административные и правовые преобразования в Российской империи были значительны. Зависимость крестьян от помещика (их бывшему владельцу) носила уже иной, правовой характер — являлась экономической, долговой. Это создавало условия для дальнейшего изменения прежней системы, в которой большинство жителей страны было практически лишено прав. Однако получение крестьянами личной свободы не означало демонтажа паспортной системы. В виде пережитка крепостного права в государстве сохранялся институт прописки. Россия оставалась страной существенных бюрократических ограничений свободы передвижения и выбора места проживания.

Паспорта выдавались подданным по месту их рождения. Переезжая в какой-либо город, они обязаны были сдавать их в полицию на прописку. Полицейские чиновники вносили в документ отметку о новом месте проживания человека и проверяли подлинность паспорта, при наличии подозрений наводили справки. Однако заменить паспорт в любом месте государства было невозможно. Для выполнения этой операции людям приходилось ехать через всю страну в родную губернию, где они заменяли старый паспорт новым. Выполнение такой операции отнимало массу времени и средств, вызывая немалые возмущения. Прежде всего паспортные затруднения касались лиц, не имевших собственного жилья, как правило, бывших крестьян, ставших городскими рабочими, класс которых начал быстро расти с 1880-х годов. В паспортах таких новых горожан значилось сословие — «крестьянин».

В 1873–1878 годах мировую экономику поразил тяжелый кризис. Вслед за ним произошло падение мировых цен на хлеб. Низкие цены на продовольствие продержались до последних лет XIX века. Но то, что стало проблемой для сельского хозяйства, обернулось выигрышем для промышленности. Крестьянские хозяйства разорялись, несмотря на меры, предпринимаемые правительством. Отток рабочих рук из сел в города усиливался. За два последних десятилетия XIX века российская индустрия прошла период беспрецедентного подъема. Резко увеличились темпы экономического роста. В страну с избытком дешевой рабочей силы хлынул иностранный капитал. В итоге производство стали за период 1895–1900 годов выросло в 5,7 раза, в то время как за период 1861–1885 годов оно возросло всего в 1,6 раза. Не менее внушительным оказалось повышение темпов роста производства и в других отраслях. Внутренний рынок России расширялся, в нем быстро возрастала доля использования труда наемных работников.

Несмотря на отмену в конце XIX века царским правительством норм, обязывающих подданных всегда иметь при себе паспорт, страна была еще очень далека от реальных свобод выбора места проживания и передвижения. Прописка паспорта в полиции не являлась простой формальностью. Получение полицейской визы в паспорте означало разрешение проживать и работать в данном населенном пункте. Паспорта являлись долгосрочными документами, за получение которых не требовалось платить пошлины. Прописка также не оплачивалась.

Паспорт полагалось иметь при себе во время любого выезда более чем на 50 верст от места прописки. Для выезда из страны требовалось разрешение властей, решавших выдавать или не выдавать подданному заграничный паспорт. Проживание где-либо без прописки считалось незаконным. Человек, нанимавшийся на работу и не имеющий прописки, оказывался бесправен. Полиция всегда могла найти его пребывание в данном населенном пункте противозаконным.

С ликвидацией крепостной зависимости большая часть населения России получила личную свободу. Но эта свобода была ограничена нормами регистрационной и паспортной систем, действующих в империи. Правовой порядок страны имел массу сознательно сохранных властью пережитков крепостнической эпохи. Прежде всего они затрагивали интересы наемных работников, не имевших частной собственности и своего жилья. Только в результате революции 1905 года российские подданные всех сословий получили возможность относительно свободно избирать место жительства. Революция принудила Николая II отменить откупные платежи, крестьяне теперь превращались в полноценных собственников своих ничтожных земельных наделов. Они также получали право покидать родные места, поскольку более не удерживались обязанностью внесения откупных платежей. Эти изменения отвечали задачам быстрого индустриального развития России начала XX века. Полицейский контроль при этом сохранялся, как сохранялись и запреты для «неблагонадежных и опасных политических элементов» проживать в промышленных центрах. Паспорта и прописка документов в полиции оставались.

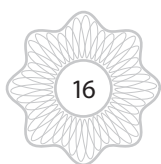
Качественные перемены принес 1917 год. Падение самодержавия положило конец всему подпиравшему его сословному праву. Неравенство людей перед законом в старой России вполне отражало господство помещичьего дворянства. Теперь пережитки крепостнической России, казалось, сметались безвозвратно. Советская власть отменила паспортный режим и прописку (1918 год). Документом, удостоверяющим личность, мог быть любой документ. Заграничный паспорт выдавался только для выезда за рубеж. Передвижение по стране и выбор места проживания являлись свободными. Однако к концу 1920-х годов в стране произошли серьезные перемены.

После смерти Ленина власть в СССР оказалась в руках бюрократической прослойки. Левая оппозиция во главе с Троцким была разбита. Обращение ее к рабочим и партийным массам не дало результата. Сталин как глава бюрократии сосредоточил в своих руках основную власть. Народные массы отстранялись от управления. Из партии вычищались старые революционные кадры, ставшие «неблагонадежными». На их место приходили молодые управленцы, мало связанные с идеями большевизма. Партия разрасталась, превращаясь в лояльное новым верхам болото.

Власть бюрократии еще более возросла после мирового кризиса 1929–1933 годов, больно ударившего по экономике советской России. Резкое падение мировых цен на хлеб совпало с «кризисом хлебозаготовок». Крестьяне требовали повышения закупочных цен и не спешили сдавать зерно государству. Ответные меры власти оказались жесткими. Хлеб начали изымать, перейдя затем к принудительному созданию колхозов. К 1933 году страна оказалась совершенно непохожей на ту, какой была еще в 1928 году. Господствующими стали административно-командные методы управления.

В 1932 году в СССР произошло возвращение к регистрационно-паспортной системе. Каждый советский гражданин получал внутренний паспорт. В отличие от паспорта царской России новый документ имел фотографию владельца. В паспортах содержались сведения о дате рождения, национальности, социальном положении, отношении к военной службе. Указывались семейное положение и прописка. Для выезда за рубеж требовался заграничный паспорт и разрешительная виза. В правиле «всеобщего» распространения паспортов исключением стали колхозники, составлявшие большую часть населения страны. Паспорта не выдавались также военным, инвалидам и заключенным.

В СССР была создана Паспортно-визовая служба (ПВС), включенная в структуру органов внутренних дел (НКВД). На ПВС возлагался «учет населения городов, рабочих поселков и новостроек, разгрузка этих мест от лиц, не занятых общественно-полезным трудом,



а также очистка от укрывающихся кулацких, уголовных и иных антиобщественных элементов» (Постановление ВЦИК и СНК от 27.12.1932 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов»). ПВС должна была регистрировать прописку населения, ставшую к 1935 году разрешительной.

Сельские труженики не имели паспортов, равно как и права ухода из колхоза и переселения в город, до 1950-х годов. Трудодень вместо формы распределения колхозной прибыли по труду был раздачей оставленной бюрократией малой части урожая. Положение колхозников было схоже с положением государственных крепостных. При Сталине практиковалось прикрепление деревень к крупным государственным сановникам, например маршалам. Такое «дарение» деревень часто означало для колхозников облегчение их положения. Без официального разрешения колхозники не имели права переселяться из деревень. Миграция рабочей силы из сел контролировалась бюрократически.

Перемены в СССР к 1934 году были налицо: вместо удостоверений личности были введены паспорта, была отменена свобода передвижения и проживания граждан. Прописка становилась формой государственного разрешения на проживание, означавшего также разрешение на трудовую деятельность. В СССР были введены трудовые книжки, где отмечалась причина увольнения работника. Свобода самостоятельно выбирать места проживания была жестко ограничена. К концу 1930-х годов бюрократия жесткими мерами остановила вызванную низкими зарплатами текучесть кадров в промышленности.

Опираясь на жесткий контроль над трудовыми ресурсами страны, бюрократия смогла преодолеть кризисный период. Создание тысяч новых предприятий сделало СССР индустриально-аграрной страной. Возросла численность городского населения. Резко упала зависимость экономики от внешнего рынка. Однако созданная в 1930-е годы система не подходила для нормального (не догоняющего) экономического развития. Ко времени смерти «отца народов» в СССР проявился кризис сталинской прописки.

Проблемой номер один для советской экономики являлось сельское хозяйство. Условия жизни на селе были очень тяжелыми. Поэтому к началу 1950-х годов массовым явлением стало бегство людей из деревень, несмотря на наличие паспортного режима в городах. С 1949 по 1953 год количество трудоспособных колхозников в колхозах (без учета западных областей страны) сократилось на 3,3 млн. человек. Глубокий кризис сельского хозяйства создавал угрозу голода. Нехватка продовольствия усиливала напряженную обстановку в промышленных центрах. Реформы оказались неизбежными.

Были отменены жесткие меры, направленные против тружеников села. Колхозники, как и остальные советские граждане, получили паспорта. Они смогли более свободно переезжать в города для работы или учебы. Материальное положение сельских жителей резко улучшилось. Произошло общее смягчение паспортной и регистрационной системы. При этом внутренняя миграция населения оставалась ограниченной, что противоречило Конституции. Прописка оставалась формой выражения неравенства, указывая на наличие или отсутствие у гражданина тех или иных местных привилегий. Без прописки устроиться на работу было очень сложно. Особенно сложно было получить прописку в Москве и Ленинграде. Одним из условий ее получения для мигрантов являлась работа в течение нескольких лет на непривлекательном месте («лимит»). Наличие подтвержденного рабочего места являлось условием получения прописки.

28 августа 1974 года Совмин СССР утвердил Положение о паспортной системе. Паспорта стали бессрочными. Паспортизация распространилась на все население страны. Исключение составляли только военнослужащие. Графы паспорта остались прежними. Из документа исключалась лишь строка о социальном положении, но сохранялась графа национальность. В паспорт полагалось вносить данные о браке, имеющихся детях. В нем указывалась прописка, группа крови гражданина. При изменении фамилии ввиду замужества паспорт требовалось менять.

Согласно Положению 1974 года, гражданин, изменивший место жительства или выбывший в другую местность на временное проживание на срок свыше полутора месяцев, обязан был выписаться перед выбытием. Наличие жилплощади на новом месте требовалось

подтвердить. После прибытия на новое место, для того чтобы прописаться, необходимо было подавать заявление с согласием лица, предоставляющего жилую площадь. Исключением были командировки, каникулы, выезды на дачу, отдых или лечение. Заболевшему вне региона прописки человеку оказывалась медицинская помощь.

При переезде на все действия по выписке и прописке, включая личные посещения государственных учреждений, гражданину отводилось три дня. Власти имели право немотивированно отказать в прописке на новом месте. После этого гражданину предписывалось в 7-дневный срок выехать из соответствующего населенного пункта. Без прописки проживать на любой территории СССР запрещалось.

Существовавшая в СССР система прописки и паспортного контроля отвечала характеру организации советского общества с господством бюрократического слоя и государственным контролем над перемещением рабочей силы. Бюрократическое управление капиталовложениями сочеталось с административным регулированием потоков рабочей силы. Недостаточное материальное мотивирование наемных работников компенсировалось административными мерами.

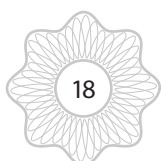
После скачка мировых цен на нефть в 1973 году ускорилось возвращение России на мировой рынок. Партийно-государственная бюрократия СССР осознала себя не управляющим «общенародной собственностью», а потенциальным владельцем доходных предприятий. В 1991 году консервативные силы в КПСС потерпели поражение. СССР распался. Началась приватизация. Экономические условия вновь изменились.

Отмена прописки в 1991–1993 годах оказалась формальной и временной. В 1993 году прописка законодательно заменялась регистрацией по месту жительства. Вводилось также понятие регистрации по месту пребывания. Органами регистрации оставались структуры милиции, МВД. При пребывании не по месту проживания более десяти дней требовалось пройти процедуру регистрации в течение трех суток. Милиции полагалось штрафовать всех, кто не мог доказать, что находится на новом месте менее трех суток. Важным отличием новой системы прописки от советской было прикрепления человека не к местности, а к месту проживания — конкретной жилой площади. Права гражданина де-факто привязывались к территории проживания (город, район, поселок). Не имевшие собственной либо семейной недвижимости граждане превращались в почти бесправных лиц и изгоев. Им было трудно найти работу, их отказывались лечить и признавать в государственных органах.

Не ограничиваясь новым законом, Москва и некоторые другие субъекты РФ приняли собственные правила регистрации — еще более жесткие. В 1994 году в Москве устанавливался сбор в \$4000 (в то время цена 5–6 комнатной квартиры) за регистрацию лица, ранее не проживавшего в столице. Его отмена произошла лишь в 1997 году. По всей стране получение любой регистрации становилось сложным, забюрократизированным делом, требующим массы времени, а часто и немалых денег. Временная и постоянная прописка (регистрация по месту жительства и по месту пребывания) сохранила разрешительный характер. Даже при покупке жилья прописаться в нем было непросто. В Москве милиция повсеместно проверяла документы граждан. При отсутствии временной или постоянной регистрации взимался штраф или, чаще, вымогалась взятка.

Как и прежде, прописка проставлялась в паспорте. Вместо старых советских внутренних и заграничных паспортов вводились новые внутренние и заграничные паспорта. Графа «национальность» отменялась. Но пока оставались бюрократические барьеры для миграции граждан, это могло быть лишь условным шагом к представлению о населении страны как о единой нации. Заграничный паспорт требовалось получать отдельно по месту прописки. Выездных виз не существовало, но заграничный паспорт являлся, в сущности, такой визой. На получение его часто уходило несколько месяцев. Внутри страны функцию визы выполняла регистрация.

Права граждан реализовывались по принципу наличия прописки. Проживавшие не по месту постоянной регистрации лица фактически лишались права на бесплатное медицинское обслуживание по общенациональному медицинскому полису. Они не могли обычным путем устроить детей в детский сад и школу. Большая часть экономически активного, молодого



и средневозрастного населения не могла приобрести и зарегистрировать автотранспорт, получить водительские права, взять в банке кредит. Переселяясь на работу в другой город, граждане России оказывались бесправными чужаками. В Москве им приходилось избегать встреч с правоохранительными органами, представители которых безнаказанно выслеживали приезжих с целью получения взяток.

В таких условиях для большинства граждан РФ единство страны оставалось фикцией. Однако было бы ошибочно считать, что создание новой паспортной и регистрационной системы произошло спонтанно или противоречило экономической ситуации. 1990-е годы были периодом крайнего хозяйственного упадка страны. Шел болезненный распад старой социальной структуры общества. Власть, отражавшая интересы новых собственников, старалась не создавать механизмы административного регулирования миграции населения, а пресечь ее. Как и в период упадка Римской империи, требовалось удержать население на старых местах, фактически воспрепятствовав ему менять место проживания. Отличие состояло в том, что Россию ожидал не крах от вторжения варваров, а кризис 1998–1999 годов и последующий бурный рост экономики.

Пережив тяжелый перелом 1998–1999 годов, Россия очутилась в новых хозяйственных условиях. Трудовые ресурсы страны оказались востребованными. Начался приток иностранных инвестиций. Новый подъем мировых цен на нефть обеспечил рост прибыли российских монополий. Сложились новые экономические структуры: корпорации, банки. Заработала промышленность. Казавшиеся лишними рабочие руки были востребованы, потребовался даже массовый приток иностранных рабочих. Бюрократическая система регистрации, паспортного контроля и дискриминации граждан по территориальному признаку стала мощным тормозом экономического роста.

В 2003 году была отменена ответственность граждан за пребывание без регистрации. В 2004 году срок регистрации увеличился с 3-х дней до 90. С этого времени миллионы людей получили возможность жить без прописки, лишь периодически выезжая в другие города и оставляя билеты как доказательство срока своего прибытия. Другим крайне умеренным шагом стало упрощение процедуры выписывания; получение новой регистрации по месту жительства аннулировало старую регистрацию.

Предприятия начали массово принимать на легальную работу иногородних граждан. Однако, проживая не по месту прописки, граждане оставались ограниченными в правах. Действующие нормы противоречили Конституции РФ. Вердикты Конституционного суда оставались без результатов. Масштаб полицейского произвола не стал меньше. Получение постоянной регистрации, не имея собственного жилья, так и осталось дорогой и крайне сложной.

По мере того как экономический рост требовал все больше рабочих рук, получить их становилось все сложнее. Переезд на новое место, где имелась подходящая работа, означал для миллионов россиян серьезные проблемы с бюрократией и потерю многих прав. В результате, при свободном движении товаров и капиталов, в стране не существовало свободной миграции работников. Это затрудняло компаниям подбор персонала и лишало людей лучшего заработка. Реальные инвестиции рисковали повиснуть в воздухе: предприятия не могли работать без нужного персонала. Регистрационно-паспортная система дробила рынок труда, снижая экономические мотивы миграции специалистов.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ:

1. Исторические корни регистрационной и паспортной систем лежат в глубоком прошлом. Российское общество не являлось первым обществом, основанным на прикреплении человека к профессии и месту проживания. Порядок, при котором не существовало свободы смены места проживания и свободы передвижения, возник еще в древности. Наиболее полное выражение он получил в период упадка Римской империи, отразившись в законодательстве (надолго ставшем образцовым) — позднем римском праве (вульгарном праве). Возникновение феодализма привело к широкому распространению прикрепления людей к месту обитания, роду занятий и господину.

2. Основанием для будущей регистрационной и паспортной системы в России стало установление крепостного права в XVI–XVII веках. Оно не являлось признаком отсталости страны, но отвечало долгосрочным экономическим интересам феодальной знати, связанной с мировым рынком. Прежде всего крепостническая «патронажная регистрация» распространялась на сельское население, но очень часто крепостными были и рабочие.
3. В начале XVIII века в России осуществлялась паспортизация населения с отражением в документах сословного положения подданных. Прежде всего введение паспортов было направленно против крестьян. Над ними устанавливался полный контроль, вплоть до продажи крепостных без земли с отделением от семьи. Пребывание крестьян где-либо вне места постоянного жительства без выданного хозяином паспорта могло рассматриваться как бегство и считалось противозаконным. Паспортизация населения и установление жесткого контроля над ним (в том числе и над лично свободными людьми) были неотделимы от установления крепостнических порядков, превративших большую часть жителей страны в рабов.
4. В отличие от России страны Западной Европы развивались в ином направлении, подчиняя при этом развитие России своей логике. Превращение Англии и Нидерландов в мировые промышленные и торговые центры позволило дворянским хозяйствам в России работать на экспорт. За рубеж поставлялись хлеб, пенька, лен и другие товары. Построенные при Петре I заводы также в значительной мере работали на экспорт (чугун, руды, иное сырье), опираясь на подневольный труд. В то же время в Западной Европе ширилось использование свободного наемного труда, что требовало не ужесточения контроля над миграцией населения (как было в России), а отказа от него.
5. Произошедшие на Западе в XVIII–XIX веках буржуазные революции привели к исчезновению как феодальных отношений, так и феодального права. Подданные превратились в граждан, завоевав также свободу передвижения и право беспрепятственно избирать место проживания. Сложились национальные рынки товаров, капиталов и труда. Это способствовало быстрому экономическому развитию, созданию передовой для своего времени индустрии и обширных транспортных сетей.
6. В России на протяжении XVIII–XIX веков (вплоть до отмены крепостного права) контроль над подданными со стороны бюрократии делался все строже. Появились заграничные паспорта. Во внутренних паспортах стало фиксироваться вероисповедание. Когда объективные условия потребовали от монархического правительства отмены крепостного права, паспортную систему пришлось менять. Крестьяне перестали быть собственностью и получили юридическую самостоятельность. При этом право в российской империи осталось сословным. Сословная принадлежность фиксировалась в каждом паспорте.
7. Отмена крепостного права и признание за всеми подданными правовой самостоятельности способствовали экономическому развитию России. При этом миграция возросла, так как многие бывшие крепостные превратились в наемных работников. Паспортную систему потребовалось менять. Особенно ощутимой оказалась необходимость перемен после снижения мировых цен на хлеб (со времени мирового кризиса 1873–1878 годов по последние годы XIX столетия), приведшего к массовой миграции из деревень и индустриальному росту России. Институт прописки был сохранен. Прописка носила разрешительный характер. Получение ее не оплачивалось. Подданные освобождались от обязанности всегда иметь с собой паспорт. Однако проживать где-либо без прописки воспрещалось. Паспорта являлись долгосрочными документами, но для получения заграничного паспорта требовалось подавать прошение.
8. После 1905 года российские подданные всех сословий получили возможность относительно свободно избирать место жительства. Революция принудила Николая II отменить откупные платежи, крестьяне теперь превращались в полноценных собственников небольших земельных наделов. Они также получали право покидать родные места, поскольку более не удерживались обязанностью внесения откупных платежей. Эти изменения отвечали задачам быстрого индустриального развития России начала XX века. Полицейский контроль сохранялся, как сохранялись запреты для «неблагонадежных и опасных политических элементов» проживать в промышленных центрах. Паспорта и прописка документов в полиции сохранялись.



9. 1917–1918 годы принесли отмену паспортов и прописки. Сохранялись лишь заграничные паспорта. Любой документ, выданный на конкретное лицо, становился удостоверением личности. В стране устанавливалась полная свобода передвижения граждан и выбора ими места проживания.
10. В результате сосредоточения всей власти в руках бюрократической прослойки общества и падения мировых цен на хлеб (влияние глобального кризиса 1929–1933 годов), в СССР развернулась форсированная принудительная коллективизация. Строго-административными методами проводилась индустриализация. Достижения прежних лет в сфере либерализации системы прописки были аннулированы. В 1933 году в стране была восстановлена паспортная система. В 1935 году появилась разрешительная прописка. Сельские жители не получали паспортов, полностью лишаясь права покидать места проживания без санкции властей. Жесткое административное управление капиталовложениями дополнялось не менее жестким управлением миграцией трудовых ресурсов, имевших низкую материальную заинтересованность.
11. К середине 1950-х годов обнаружился кризис «сталинской прописки», выразившийся в массовом бегстве колхозников в города. Проблемы приобрели общеэкономический характер, потребовав от власти реформирования паспортной и регистрационной системы. Сельские жители получили паспорта. В СССР произошло смягчение паспортного и регистрационного режима при сохранении почти полного государственного регулирования на рынке труда и контроля над передвижением населения. Паспорта стали бессрочными. В них сохранилась графа «национальность». Заграничные паспорта существовали отдельно от внутренних. Для выезда за рубеж требовалась выездная виза. Прописка выполняла функцию внутренней визы, дававшей разрешение на проживание и работу в данном регионе страны. Перемена места жительства осталась связанной с переменной места работы.
12. Отмена прописки в 1991–1993 годы оказалась непродолжительной и формальной. В 1993 году был установлен порядок регистрации по месту жительства и регистрации по месту пребывания. В России вводился строгий антимиграционный режим. Прописка и временная регистрация де-факто получали разрешительный характер. Вводимый вопреки Конституции РФ порядок прикрепления населения к местам проживания (по закону — к конкретной жилой площади) лишал граждан возможности свободного передвижения по стране с беспрепятственным выбором места проживания. В государстве сохранялось деление на внутренние и заграничные паспорта с фиксированием в первом типе документа места прописки. Реализация многих гражданских прав ограничивалась административно определяемыми зонами. Экономическим основанием установления подобного порядка являлся глубокий кризис социально-экономической структуры общества, связанный с разрушением прежних хозяйственных институтов и несформированностью новых. В этих условиях государство стремилось удержать население на «насиженных местах».
13. В 2000-е годы произошло незначительное смягчение режима прописки. После экономического кризиса 1998–1999 годов Россия вступила в полосу хозяйственного подъема. В стране сформировались адекватные мировым экономические институты, резко возрос спрос на рабочую силу, начался приток иностранных инвестиций. Действующая паспортная и регистрационная система стала мощным тормозом хозяйственного развития. В 2003–2004 годах были приняты первые, крайне слабые шаги по ее либерализации. Однако основные проблемы так и не были решены: регистрационный режим остался преградой для миграции населения и набора необходимого персонала компаниями. В стране с повсеместным распространением свободного движения капиталов и товаров рабочая сила по-прежнему остается в огромной степени прикрепленной к месту, определяемому регистрацией.

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ:

1. Википедия (материалы разделов «Прописка» и «Паспорт»): <http://ru.wikipedia.org>
2. История паспорта в России: <http://www.pasporta.com/97.html>
3. История паспорта, Электронный журнал «Час суда»: <http://www.chas-suda.net/?div=articles&page=2>
4. Кагарлицкий Б. Ю. Периферийная империя: Россия и миросистема. М., 2004.
5. Колташов В., Кагарлицкий Б., Романенко Ю., Герасимов И. Кризис глобальной экономики и Россия (Доклад Института глобализации и социальных движений). М., 2008.
6. Колташов В. Г. «Средний класс» в России: материальное положение, сущность, сознание. Аналитический журнал «Левая политика» №1, 2007. С. 46–53.
7. Колташов В.Г. Прописка. Информационно-аналитический журнал Института проблем глобализации «Глобальная альтернатива», 2006. <http://www.aglob.ru>
8. Краткий экономический словарь. М., 1958.
9. Полукарова Н. История паспорта. Электронная страница журнала «Второй паспорт»: <http://www.citizenship.ru/index.php?art=202&no=11>
10. Покровский М.Н. Русская история. М., 2005.
11. Постановление СОВМИНА СССР от 28.08.1974 № 677 об утверждении положения о паспортной системе СССР: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss4482.htm>
12. Роговин В.З. Сталинский неонэп. М., 1994.
13. Материалы сайта нелегалов Москвы: <http://www.nelegal.ru>
14. Современная экономика. Ростов-на-Дону, 1998.

ОПИСАНИЕ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Э.С. Карпов, кандидат юридических наук, ст. преподаватель кафедры экономических и финансово-правовых дисциплин ФГОУ ВПО «Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

И.З. Карлинский, консультант по социально-правовым вопросам
РБОО «Ночлежка»

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
отделение милиции
СН ЯТ
регистрационного учета

1 декабря 2005 г.

1. СИСТЕМА РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. УСЛОВИЯ РЕГИСТРАЦИИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ ИЛИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА В ПРЕДЕЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Право на свободу передвижения является одним из основополагающих прав человека, которое отражает уровень свободы личности и развития демократии в обществе. Данное право провозглашено во Всеобщей декларации прав и свобод человека от 10 декабря 1948 года, в соответствии со ст. 13 которой, каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах любого государства. В ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится о том, что каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства. Аналогичная норма закреплена в ст. 2 Протокола № 4 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Конституция РФ, соответствуя в целом международным стандартам, в ч. 1 ст. 27 провозглашает право каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Законодательное закрепление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации осуществлено в Законе РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹ (далее — Закон о праве граждан на свободу передвижения). Более детально порядок регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства и по месту пребывания в пределах Российской Федерации регламентируется в Правилах регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713² (далее — Правила регистрации граждан). Кроме того, существует Приказ Федеральной миграционной службы от 20 сентября 2007 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»³.

1 Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Российская газета», № 152, 10.08.1993; «Ведомости СНД и ВС РФ», 12.08.1993, № 32, ст. 1227. Действует в ред. Федеральных законов от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 18.07.2006 № 121-ФЗ, с изменениями, внесенными Федеральным законом от 25.12.2008 № 281-ФЗ.

2 Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Собрание законодательства РФ», 24.07.1995, № 30, ст. 2939; «Российская газета», № 144, 27.07.1995. Действует в ред. Постановлений Правительства РФ от 23.04.1996 № 512, от 14.02.1997 № 172, от 16.03.2000 № 231, от 14.08.2002 № 599, от 22.12.2004 № 825, от 28.03.2008 № 220, с изменениями, внесенными Постановлением Правительства РФ от 12.03.1997 № 290, Постановлением Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П.

3 «Российская газета», № 12, 23.01.2008 (опубликован без приложения № 16). Зарегистрирован в Минюсте РФ 28 ноября 2007 г. № 10545. Начало действия документа — 03.02.2008. В отношении понятия «услуга», использованного в названии документа, следует, однако, заметить, что осуществление регистрационного учета не соответствует этому понятию. Услуга — это деятельность, направленная на удовлетворение потребностей других лиц. Регистрационный учет является не потребностью граждан, а государственной функцией, т.е. ФМС выполняет государственную функцию по регистрационному учету граждан.

Основополагающие аспекты регистрационного учета закреплены в Законе о праве граждан на свободу передвижения. В этом Законе вводится **обязанность** граждан Российской Федерации **регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства** в пределах Российской Федерации.

Анализ Закона о праве граждан на свободу передвижения и Правил регистрации граждан показывает, что для наличия возможности зарегистрироваться необходимо **соблюдение определенных условий**: во-первых, **наличие места жительства или места пребывания**, которым фактически является пригодное для проживания граждан помещение (**жилое помещение**), а во-вторых, **наличие у гражданина РФ законных оснований на вселение в указанное жилое помещение**. Также является обязательным **предоставление необходимых документов**, перечисленных в Правилах регистрации граждан, а в случае регистрации по месту пребывания **согласие определенного круга лиц**.

Рассмотрим более подробно перечисленные условия.

В соответствии с Законом о праве граждан на свободу передвижения регистрация может осуществляться по месту пребывания или по месту жительства гражданина. В этом же законе приводятся определения этих терминов, которые фактически дублируются в Правилах регистрации граждан.

Место пребывания — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в котором он проживает временно.

Место жительства — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное **жилое помещение**, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, если не брать в расчет регистрацию по месту пребывания (или фактически временную регистрацию), для которой подходит гостиница, санаторий, дом отдыха или другое аналогичное учреждение, то для постоянной регистрации по месту жительства **обязательно наличие жилого помещения**.

Жилое помещение

Понятие **жилого помещения** закреплено в ст. 15 Жилищного кодекса РФ, в соответствии с которой жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). Статья 16 Жилищного кодекса РФ устанавливает следующие виды жилых помещений:

- жилой дом, часть жилого дома;
- квартира, часть квартиры;
- комната.

Жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении.

Комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире.



Помимо указанных видов жилых помещений, местом жительства граждан РФ могут являться специализированные жилые помещения, к которым в соответствии с ч. 1 ст. 92 Жилищного кодекса РФ относятся:

- служебные жилые помещения;
- жилые помещения в общежитиях;
- жилые помещения маневренного фонда;
- жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения;
- жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;
- жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами;
- жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан.

Служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Жилые помещения в общежитиях предназначены для временного проживания граждан в период их работы, службы или обучения.

Жилые помещения маневренного фонда предназначены для временного проживания:

- граждан в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые ими по договорам социального найма;
- граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жилые помещения являются для них единственными;
- граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств;
- иных граждан в случаях, предусмотренных законодательством.

Жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения предназначены для проживания граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу нуждающихся в специальной социальной защите с предоставлением им медицинских и социально-бытовых услуг (специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов).

Жилые помещения фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, предназначены для временного проживания граждан, признанных в установленном федеральным законом порядке соответственно вынужденными переселенцами и беженцами.

Жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан предназначены для проживания граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу нуждающихся в специальной социальной защите. Категории граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, устанавливаются федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации (например, с учетом потребностей конкретного субъекта РФ, в нем могут создаваться дома ночного пребывания, социальные приюты, социальные гостиницы, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних и т.д.).

Таким образом, местом жительства гражданина может быть любое из перечисленных помещений, которое **обязательно должно быть жилым**, т.е. отвечать требованиям,



установленным для жилых помещений Постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу»⁴.

*Соответственно, в случае отсутствия жилого помещения, либо если имеющееся жилое помещение не соответствует требованиям, установленным Постановлением Правительства, **гражданин лишается возможности зарегистрироваться по месту жительства или по месту пребывания** в установленном законом порядке.*

Законные основания, по которым гражданин вправе проживать в жилых помещениях

Краткий анализ действующего законодательства позволяет выделить следующие законные основания, по которым гражданин Российской Федерации вправе проживать в жилых помещениях:

- 1) Принадлежность жилого помещения гражданину на праве собственности. В соответствии с п. 2 ст. 288 Гражданского кодекса РФ гражданин — собственник жилого помещения может использовать его для личного проживания.
- 2) Проживание в жилом помещении, принадлежащем собственнику, в качестве члена его семьи, вселенного в установленном порядке. В соответствии с п. 2 ст. 288 Гражданского кодекса РФ гражданин — собственник жилого помещения может использовать его для проживания членов своей семьи.
- 3) Проживание в жилом помещении на основании гражданско-правового договора, заключенного с его собственником. Можно перечислить следующие виды договоров:
 - Договор найма жилого помещения. В соответствии со ст. 671 Гражданского кодекса РФ по договору найма жилого помещения одна сторона — собственник жилого помещения или управомоченное им лицо (наймодатель) — обязуется предоставить другой стороне (наемателю) жилое помещение за плату во владение и пользование для проживания в нем.
 - Договор безвозмездного пользования. В соответствии со ст. 689 Гражданского кодекса РФ по договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором.
 - Договор пожизненного содержания с иждивением. В соответствии со ст. 601 Гражданского кодекса РФ по договору пожизненного содержания с иждивением получатель ренты — гражданин передает принадлежащие ему жилой дом, квартиру, земельный участок или иную недвижимость в собственность плательщика ренты, который обязуется осуществлять пожизненное содержание с иждивением гражданина и (или) указанного им третьего лица (лиц). В соответствии со ст. 34 Жилищного кодекса РФ гражданин, проживающий в жилом помещении на основании договора пожизненного содержания с иждивением, вправе проживать в жилом помещении на условиях, установленных Жилищным кодексом РФ. Кроме того, основанием для проживания в жилом помещении могут служить иные гражданско-правовые договоры.
- 4) Пользование жилым помещением, предоставленным по завещательному отказу. В соответствии со ст. 1137 Гражданского кодекса РФ собственник в завещании вправе возложить на одного или нескольких наследников по завещанию или по закону исполнение обязанности по предоставлению права проживания в жилом помещении, входящем в состав наследуемого имущества, в пользу одного или нескольких лиц (отказополучателей), которые приобретают право требовать исполнения этой обязанности (завещательный отказ) у наследников. В соответствии со ст. 33 Жилищного кодекса РФ гражданин, кото-

⁴ Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Собрание законодательства РФ», 06.02.2006, № 6, ст. 702; «Российская газета», № 28, 10.02.2006.. Документ действует в ред. Постановления Правительства РФ от 02.08.2007 № 494.



рому по завещательному отказу предоставлено право пользования жилым помещением на указанный в соответствующем завещании срок, пользуется данным жилым помещением наравне с его собственником.

- 5) Проживание в жилом помещении в качестве члена семьи нанимателя данного помещения, вселенного в установленном порядке, либо в качестве постоянно проживающего с нанимателем гражданина, вселенного в установленном законом порядке. В соответствии со ст. 679 Гражданского кодекса РФ с согласия наймодателя, нанимателя и граждан, постоянно с ним проживающих, в жилое помещение могут быть вселены другие граждане в качестве постоянно проживающих с нанимателем. В соответствии со ст. 70 Жилищного кодекса РФ наниматель с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих, вправе вселить в занимаемое им жилое помещение по договору социального найма своего супруга, своих детей и родителей или с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих, и наймодателя — других граждан в качестве проживающих совместно с ним членов своей семьи.

*Следовательно, для получения регистрации по месту жительства или по месту пребывания необходимо наличие одного из перечисленных законных оснований проживания гражданина в жилом помещении. Соответственно, **гражданин, не имеющий законных оснований для проживания в жилом помещении, лишен возможности зарегистрироваться по месту жительства или по месту пребывания.***

Необходимые документы

В соответствии с Правилами регистрации граждан **для регистрации по месту пребывания** необходимо предоставить:

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

Для регистрации по месту жительства предоставляются следующие документы:

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

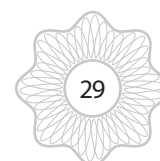
Документ, удостоверяющий личность

В соответствии с п. 5 Правил регистрации граждан документами, удостоверяющими личность граждан Российской Федерации, необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются:

- паспорт гражданина Российской Федерации;
- паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до замены его в установленный срок на паспорт гражданина Российской Федерации;
- свидетельство о рождении — для лиц, не достигших 14-летнего возраста;
- заграничный паспорт — для постоянно проживающих за границей граждан, которые временно находятся на территории Российской Федерации.

Заявление установленной формы заполняется при обращении в соответствующее учреждение.

Гражданин, **не имеющий документов, подтверждающих наличие оснований для временного проживания или для вселения в жилое помещение**, лишен возможности зарегистрироваться по месту жительства. Классическая, типичнейшая и, можно сказать, хрестоматийная ситуация: супруг вселяет супруга в квартиру, где проживает с другими родственниками, например с родителями. Родственники согласны на проживание соответствующего гражданина, но не согласны на его регистрацию по месту жительства. Нет



документально подтвержденного согласия родственников — нет и возможности зарегистрироваться. И живут себе так годами. А потом вселивший супруг умирает, вселенный супруг получает повестку в суд и копию иска о его выселении без предоставления другого жилого помещения. И факт многолетнего проживания в спорном помещении, и отсутствие в течение всех этих лет каких-либо попыток выселить незарегистрированного гражданина не принимаются судом в качестве доказательства согласия бывших родственников на его вселение. Не зарегистрирован, не было письменного подтверждения согласия с вселением — подлежит выселению.

Гражданин, не имеющий какого-либо из перечисленных в Правилах регистрации граждан документов не сможет зарегистрироваться по месту пребывания или по месту жительства.

Согласие определенного круга лиц

Кроме того, в соответствии с Правилами регистрации граждан, для регистрации граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, необходимо соглашение:

- с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе с временно отсутствующими, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда;
- с собственниками жилых помещений;
- с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если предоставляющие помещения члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

Реальна ситуация, когда при наличии всех условий для регистрации гражданина отсутствует возможность получить согласие временно отсутствующего члена семьи нанимателя, который, будучи зарегистрирован в соответствующем жилом помещении, фактически проживает, например, в другом субъекте РФ и не имеет возможности приехать. В этом случае зарегистрироваться по месту пребывания или по месту жительства также не получится.

Обжалование отказа в регистрации

Для полноты картины необходимо проанализировать возможность обжалования отказа в регистрации по месту жительства и по месту пребывания. Такой отказ гражданин, в соответствии со статьей 9 Закона о праве граждан на свободу передвижения, вправе обжаловать в вышестоящий орган в порядке подчиненности, вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо непосредственно в суд.

Оспаривание отказа в регистрации по месту жительства осуществляется в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ. В соответствии со ст. 255 ГПК РФ обжалованы могут быть «решения и действия (бездействие), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;
- на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности».

*Регистрация по месту жительства и по месту пребывания сама по себе ни правом, ни свободой не является — это **обязанность**⁵.*

Поскольку, как это сказано в части второй ст. 3 Закона о праве граждан на свободу передвижения, «регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан», то отказ в регистрации по месту житель-

⁵ «Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», — часть вторая ст. 3 Закона о праве граждан на свободу передвижения.



ства и по месту пребывания, с точки зрения формальной логики, не может создавать никаких препятствий «к осуществлению гражданином прав и свобод».

Никаких обязанностей на гражданина отказ в регистрации не возлагает.

Решением об отказе в регистрации по месту жительства или по месту пребывания гражданин к ответственности не привлекается ни незаконно, ни законно.

Таким образом, совокупность норм части второй ст. 3 Закона о праве граждан на свободу передвижения и ст. 255 ГПК РФ создает правовую коллизию, при которой право граждан на обжалование отказа в регистрации по месту жительства или по месту пребывания формально является нереализуемым. К счастью, на практике суды не заходят в такие юридические дебри.

1.2. ПОРЯДОК РЕГИСТРАЦИИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ ИЛИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА В ПРЕДЕЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как мы уже отмечали, существуют две формы регистрации граждан Российской Федерации в пределах Российской Федерации — это **регистрация по месту пребывания** и **регистрация по месту жительства**⁶. Регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации производится бесплатно.

Регистрация по месту пребывания

По месту пребывания обязаны регистрироваться граждане, прибывшие для временного проживания **в жилые помещения, не являющиеся их местом жительства**, на срок свыше 90 дней.

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению:

- с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, включая отсутствующих родственников, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда;
- с собственниками жилых помещений;
- с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в 3-дневный срок со дня обращения граждан передают документы в органы регистрационного учета.

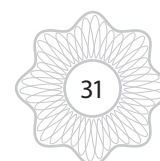
Органы регистрационного учета в 3-дневный срок со дня поступления документов регистрируют в установленном порядке граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, и выдают им свидетельство о регистрации по месту пребывания.

Регистрация несовершеннолетних детей по месту пребывания родителей (усыновителей, опекунов) производится независимо от согласия перечисленных лиц.

Регистрация граждан по месту пребывания **в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, больнице, на туристской базе, а также в ином подобном учреждении** осуществляется по их прибытии администрацией этих учреждений на основании документов, удостоверяющих личность.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

⁶ В законах и иных нормативных актах субъектов Российской Федерации, а также муниципальных нормативных актах тоже можно встретить понятия «временная регистрация» и «постоянная регистрация». Однако они не соответствуют федеральному законодательству.



Регистрация по месту жительства

Для регистрации по месту жительства гражданин обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить соответствующие документы (перечень документов — см. п. 1.1.)

Кроме документа, удостоверяющего личность, и заявления установленной формы, граждане представляют уполномоченным органам документы, устанавливающие основания для вселения граждан в данные жилые помещения. Эти документы отличаются в зависимости от того, в какой форме собственности находятся жилые помещения, в которые вселяются граждане, а также от оснований, по которым граждане туда вселяются.

При регистрации граждан по месту жительства в жилые помещения, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципальных образований или юридических лиц, предоставленные по договору найма жилого помещения, гражданами предоставляются:

- Договор найма жилого помещения, решение лица, уполномоченного распоряжаться жилым фондом, к которому принадлежит указанное жилое помещение, о предоставлении указанного жилого помещения данному лицу, если гражданин вселяется туда впервые.
- Договор найма жилого помещения с соответствующими внесенными в него изменениями, если в жилое помещение вселяются граждане в качестве постоянно проживающих членов семьи нанимателя данного жилого помещения, а также согласие лица, уполномоченного распоряжаться жилым фондом, на вселение указанных лиц в данное жилое помещение.

При этом следует учитывать, что в соответствии со ст. 70 Жилищного кодекса РФ:

- для вселения в жилое помещение супруга, детей и родителей необходимо согласие всех постоянно зарегистрированных в указанном жилом помещении граждан и наймодателя;
- для вселения в жилое помещение несовершеннолетних граждан их родителями не требуется согласия всех зарегистрированных в данном жилом помещении граждан и наймодателя;
- для вселения в жилое помещение других граждан в качестве проживающих совместно с нанимателем членов семьи необходимо согласие наймодателя;
- для вселения в жилое помещение других граждан в качестве проживающих совместно с нанимателем членов семьи необходимо, чтобы общая площадь жилого помещения после вселения указанных граждан соответствовала учетной норме площади жилого помещения на одного члена семьи.

В соответствии со ст. 50 Жилищного кодекса РФ учетной нормой площади жилого помещения является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, которая устанавливается органом местного самоуправления.

Для регистрации собственника в принадлежащем ему жилом помещении необходимо предоставить документы, подтверждающие право собственности на него. Это может быть свидетельство о праве собственности на жилое помещение, договор о передаче жилого помещения (например, договор купли-продажи, договор дарения, договор участия в долевом строительстве и т.д.) или акт о передаче жилого помещения.

Для регистрации членов семьи собственника жилого помещения или иных граждан, не являющихся собственниками жилого помещения, им необходимо предоставить документы о праве собственности на жилое помещение, а также заявление собственника жилого помещения о регистрации гражданина, являющегося членом его семьи или о регистрации гражданина в качестве члена семьи, либо договор найма или безвозмездного пользования, на основании которого гражданин проживает в жилом помещении, принадлежащем на праве собственности другому гражданину.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности



жилые помещения, в 3-дневный срок со дня обращения граждан передают документы вместе с адресными листками прибытия и формами статистического учета в органы регистрационного учета.

Органы регистрационного учета в 3-дневный срок со дня поступления документов регистрируют граждан по месту жительства и производят в их паспортах отметку о регистрации по месту жительства. Гражданам, регистрация которых производится по иным документам, удостоверяющим личность, выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

Порядок регистрации некоторых категорий граждан

Существует специфика регистрации **военнослужащих**. Так, в соответствии с п. 23 Правил регистрации граждан регистрация военнослужащих осуществляется:

- по месту их жительства — на общих основаниях (за исключением солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву);
- по месту пребывания — при наличии отпускного билета или командировочного удостоверения (если срок отпуска или командировки превышает 90 суток).

Военнослужащие, поступившие на военную службу по контракту, а также офицеры, проходящие военную службу по призыву, и члены их семей до получения жилых помещений регистрируются органами регистрационного учета по месту дислокации воинских частей в установленном порядке.

В соответствии с п. 24 Правил регистрации **граждане, не имеющие регистрации по месту жительства**, регистрируются по месту пребывания в порядке, установленном этими Правилами, т.е. предоставляют в органы регистрационного учета те же документы, подтверждающие наличие оснований для регистрации, что и прочие граждане.

Граждане, проживающие на территории монастырей, храмов и других культовых зданий, регистрируются на основании заявления установленной формы и документов, удостоверяющих личность.

Граждане, связанные по условиям и характеру работы с постоянным передвижением (лица плавающего состава морского и речного флотов, работники геологических, поисковых и разведочных экспедиций, линейных строительно-монтажных, передвижных механизированных колонн и другие), регистрируются по месту дислокации соответствующих пароходств, флотилий, организаций и учреждений.

Регистрация по месту пребывания граждан, обратившихся в Федеральную миграционную службу или ее территориальные органы с ходатайством о признании их **вынужденными переселенцами**, производится на основании выдаваемого указанными органами направления на временное поселение.

Также существуют особенности регистрации **несовершеннолетних граждан**. Поскольку в соответствии с Гражданским кодексом РФ местом жительства несовершеннолетних детей, не достигших 14-летнего возраста, или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их законных представителей (родителей, усыновителей или опекунов), то при подаче заявления о регистрации несовершеннолетнего гражданина в возрасте до 14 лет или гражданина, находящегося под опекой, по месту жительства, не являющемуся местом жительства законных представителей, в регистрации будет отказано. При этом при регистрации несовершеннолетних детей по месту жительства в жилое помещение, занимаемое его родителями по договору социального найма, согласие наймодателя и других членов семьи на такую регистрацию не требуется, а также не требуется и соблюдение положений об учетной норме площади жилого помещения.

Регистрация по месту жительства несовершеннолетних граждан, не достигших 14-летнего возраста и проживающих вместе с родителями (усыновителями, опекунами), осуществляется на основании документов, удостоверяющих личность родителей (усыновителей), или документов, подтверждающих установление опеки, а также свидетельства о рождении этих несовершеннолетних путем внесения сведений о них в домовые (поквартирные) кни-

ги или алфавитные карточки родителей (усыновителей, опекунов). Указанная регистрация осуществляется с выдачей свидетельства о регистрации по месту жительства.

Регистрация по месту жительства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 16 лет осуществляется на основании свидетельства о рождении с выдачей свидетельства о регистрации по месту жительства.

Регистрация по месту пребывания несовершеннолетних граждан, не достигших 14-летнего возраста, осуществляется на основании документов, удостоверяющих личность находящихся вместе с ними родителей (усыновителей, опекунов) или близких родственников, а также свидетельства о рождении этих несовершеннолетних с выдачей свидетельства о регистрации по месту пребывания.

Регистрация по месту пребывания несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 16 лет осуществляется на основании свидетельства о рождении с выдачей свидетельства о регистрации по месту пребывания.

Снятие граждан с регистрационного учета

Снятие граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства осуществляется в следующем порядке.

Граждане считаются снятыми с регистрационного учета **по месту пребывания в жилых помещениях**, не являющихся местом их жительства, по истечении сроков, указанных в их заявлениях о регистрации по месту пребывания, а в гостиницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, больницах, на туристских базах и в иных подобных **учреждениях** — по их выбытии.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится органами регистрационного учета в случае:

- изменения места жительства — на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства. При регистрации по новому месту жительства, если гражданин не снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства, орган регистрационного учета в 3-дневный срок обязан направить соответствующее уведомление в орган регистрационного учета по прежнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета;
- призыва на военную службу — на основании сообщения военного комиссариата;
- осуждения к лишению свободы — на основании вступившего в законную силу приговора суда;
- признания безвестно отсутствующим — на основании вступившего в законную силу решения суда;
- смерти или объявления решением суда умершим — на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;
- выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением — на основании вступившего в законную силу решения суда;
- обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомерных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации — на основании вступившего в законную силу решения суда.

Органы регистрационного учета на основании полученных документов в 3-дневный срок снимают граждан с регистрационного учета по месту жительства. В паспортах граждан, снятых с регистрационного учета по месту жительства (кроме умерших, а также граждан, признанных безвестно отсутствующими, объявленных умершими либо выбывших на новое место жительства без снятия с регистрационного учета), производятся отметки о снятии с регистрационного учета по месту жительства. Отметки о снятии с регистрационного учета по месту жительства граждан, зарегистрированных по иным документам, удостоверяющим личность, производятся в свидетельстве о регистрации граждан по месту жительства.



3. ПАСПОРТНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современная паспортная система Российской Федерации регламентируется рядом нормативных правовых документов.

Во-первых, это Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»⁷.

В соответствии с данным Указом, в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, **впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации**, на территории Российской Федерации вводится в действие паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Правительство Российской Федерации до 1 июня 1997 года должно утвердить образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации, а также положение о паспорте гражданина Российской Федерации. Кроме того, Правительство Российской Федерации должно определить объемы и источники поэтапного финансирования изготовления с 1997 года бланков паспорта гражданина Российской Федерации, приобретения технических средств и других материалов, необходимых для оформления паспортов гражданина Российской Федерации, а также условия их изготовления и выдачи. Паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, должен быть действителен до замены его в установленные сроки на паспорт гражданина Российской Федерации.

Во-вторых, Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»⁸ (далее — Положение о паспорте гражданина Российской Федерации), являющееся основным документом, регламентирующим паспортную систему в настоящее время.

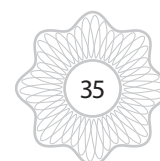
Бланки паспорта изготавливаются по единому для всей Российской Федерации образцу и оформляются на русском языке. К бланкам паспорта, предназначенным для оформления в республиках, находящихся в составе Российской Федерации, могут изготавливаться вкладыши, имеющие изображение государственного герба республики и предусматривающие внесение на государственном языке (языках) этой республики сведений о личности гражданина.

В паспорт вносятся следующие сведения о личности гражданина: фамилия, имя, отчество, пол, дата рождения и место рождения. Также в паспорте производятся следующие отметки:

- о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета — соответствующими органами регистрационного учета;
- об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста, — соответствующими военными комиссариатами и территориальными органами Федеральной миграционной службы;
- о регистрации и расторжении брака — соответствующими органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, и территориальными органами Федеральной миграционной службы;
- о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста) — территориальными органами Федеральной миграционной службы;
- о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Россий-

⁷ «Собрание законодательства РФ», 17.03.1997, № 11, ст. 1301; «Российская газета», N 53, 18.03.1997.

⁸ Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Собрание законодательства РФ», 14.07.1997, № 28, ст. 3444; «Российская газета», № 135, 16.07.1997. Действует в ред. Постановлений Правительства РФ от 25.09.1999 № 1091, от 05.01.2001 № 7, от 22.01.2002 № 32, от 02.07.2003 № 392, от 23.01.2004 № 35, от 20.12.2006 № 779, от 28.03.2008 № 220.



ской Федерации на территории Российской Федерации, — территориальными органами Федеральной миграционной службы;

- о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, — территориальными органами Федеральной миграционной службы или другими уполномоченными органами.

По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки:

- о его группе крови и резус-факторе — соответствующими учреждениями здравоохранения;
- об идентификационном номере налогоплательщика — соответствующими налоговыми органами.

Отметка о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста) заверяется подписью должностного лица и печатью территориального органа Федеральной миграционной службы.

Вносить в паспорт сведения, отметки и записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, запрещается. Паспорт, в который внесены такие сведения, является недействительным.

Срок действия паспорта гражданина:

- от 14 лет — до достижения 20-летнего возраста;
- от 20 лет — до достижения 45-летнего возраста;
- от 45 лет — бессрочно.

По достижении гражданином (за исключением военнослужащих, проходящих службу по призыву) 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, паспорта выдаются или заменяются по окончании установленного срока военной службы по призыву.

Контроль за исполнением Положения о паспорте гражданина Российской Федерации осуществляется территориальными органами Федеральной миграционной службы. Нарушение требований Положения о паспорте гражданина РФ влечет за собой ответственность должностных лиц и граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Выдача и замена паспортов осуществляется территориальными органами Федеральной миграционной службы по месту жительства, по месту пребывания или по месту обращения граждан в порядке, определяемом Федеральной миграционной службой.

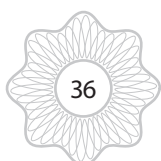
Перечень документов, которые необходимо предоставить для получения паспорта, достаточно небольшой. Так, гражданин обязан представить следующие документы:

- заявление по форме, установленной Федеральной миграционной службой;
- свидетельство о рождении;
- две личные фотографии размером 35 x 45 мм.

В случае невозможности представления свидетельства о рождении паспорт может быть выдан на основании других документов, подтверждающих сведения, необходимые для получения паспорта.

Замена паспорта производится в следующих случаях:

- достижение возраста, предусмотренного Положением о паспорте гражданина Российской Федерации;
- изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, изменение сведений о дате (число, месяц, год) и/или месте рождения;



- изменение пола;
- непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;
- обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей.

Замена паспорта производится и в иных случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Для замены паспорта гражданин представляет:

- заявление по форме, установленной Федеральной миграционной службой;
- паспорт, подлежащий замене;
- две личные фотографии размером 35 x 45 мм;
- документы, подтверждающие основания для замены паспорта.

Граждане для получения или замены паспорта представляют необходимые документы и личные фотографии соответствующим должностным лицам жилищно-эксплуатационных организаций государственного и муниципального жилищных фондов, жилищно-строительных и жилищных кооперативов, домов-интернатов для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиниц-приютов и других учреждений социального назначения, государственных и муниципальных организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, а также акционерных обществ и коммерческих организаций, имеющих жилищный фонд.

Указанные должностные лица обязаны представить в 3-дневный срок переданные гражданами документы и личные фотографии в территориальные органы Федеральной миграционной службы для оформления паспорта.

Граждане вправе также представлять необходимые для получения или замены паспорта документы непосредственно в территориальные органы Федеральной миграционной службы.

В приеме документов и личных фотографий может быть отказано только в случае, если представлены не все необходимые документы или если размер и количество личных фотографий не соответствуют требованиям, предусмотренным Положением о паспорте гражданина Российской Федерации.

Документы и личные фотографии для получения или замены паспорта должны быть сданы гражданином не позднее 30 дней после наступления обстоятельств, служащих основанием для замены паспорта.

Сроки выдачи паспорта в Положении о паспорте гражданина Российской Федерации достаточно строго регламентированы. Так, в случае обращения гражданина по вопросу выдачи или замены паспорта по месту жительства паспорт выдается ему в 10-дневный срок со дня принятия документов территориальными органами Федеральной миграционной службы. В случае обращения гражданина по вопросу выдачи или замены паспорта не по месту жительства, а также в связи с его утратой (похищением) паспорт выдается в 2-месячный срок со дня принятия документов территориальными органами Федеральной миграционной службы. При этом до оформления нового паспорта гражданину по его просьбе выдается территориальным органом Федеральной миграционной службы временное удостоверение личности, форма которого устанавливается Федеральной миграционной службой.

Гражданин обязан бережно хранить паспорт. Об утрате паспорта гражданин должен незамедлительно заявить в территориальный орган Федеральной миграционной службы. Найденный паспорт подлежит сдаче в территориальные органы Федеральной миграционной службы или в органы внутренних дел.

В Положении о паспорте гражданина Российской Федерации отмечается, что изъятие у гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации, запрещается. Также в Положении предусмотрены следующие случаи изъятия паспорта:

Во-первых, прекращение гражданства Российской Федерации. Лица, у которых прекратилось гражданство Российской Федерации, обязаны сдать паспорта в территориальные органы Федеральной миграционной службы по месту жительства или месту пребывания, а лица, проживающие за пределами Российской Федерации, — в дипломатическое представительство или в консульское учреждение Российской Федерации в государстве пребывания.

Во-вторых, смерть гражданина. Паспорт умершего гражданина сдается в органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, по месту регистрации смерти. Паспорт гражданина, умершего за пределами Российской Федерации, сдается в дипломатическое представительство или в консульское учреждение Российской Федерации.

В-третьих, заключение под стражу или осуждение к лишению свободы. Паспорт лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы, временно изымается органом предварительного следствия или судом и приобщается к личному делу указанного лица. При освобождении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину.

Таким образом, в Положении о паспорте гражданина Российской Федерации установлены достаточно несложные и выполнимые условия выдачи и замены паспорта. Проблемы, как правило, возникают на стадии применения указанного Положения, так как достаточно часто сотрудники Федеральной миграционной службы требуют документы, не предусмотренные указанным Положением. Возможность указанных требований определяется тем, что в Положении не перечислены документы, подтверждающие основания для замены паспорта.

4. АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Говоря об эффективности паспортно-регистрационной системы, обратим внимание на несколько существенных моментов.

1. Типичным является утверждение, что регистрация по месту жительства носит сугубо уведомительный характер. Анализ Закона о праве граждан на свободу передвижения и Правил регистрации граждан показывает, что для наличия возможности зарегистрироваться необходимо выполнение ряда условий. Во-первых, это наличие места жительства или места пребывания, которым фактически является только пригодное для проживания граждан помещение (жилое помещение). Во-вторых, наличие у гражданина РФ законных оснований на вселение в указанное жилое помещение. Обязательным является предоставление необходимых документов, перечисленных в Правилах регистрации граждан, а в случае регистрации по месту пребывания — согласие установленного круга лиц.

Таким образом, к сожалению, действующая ныне система регистрации практически не отличается от разрешительной прописки, которая была признана незаконной Заключением Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. № 26 (2-1) «О разрешительном порядке прописки граждан».

Невыполнимость по разного рода причинам вышеперечисленных условий (в том числе и теми жителями, кто фактически имеет место проживания) приводит к **исключению** целого ряда граждан **из системы регистрационного учета**, делая их «невидимыми» для государства: для органов исполнительной и законодательной власти и местного самоуправления, органов статистики, адресно-справочных служб и т.д., ведет к появлению многочисленной и бесправной категории **лиц без регистрации**, называемых на казенно-бюрократическом языке **лицами без определенного места жительства**.

Следует также подчеркнуть, что согласно Закону о праве граждан на свободу передвижения регистрация по месту пребывания и месту жительства является **обязанностью граждан**. В соответствии с ч. 1 ст. 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, **проживание гражданина Российской Федерации без регистрации** по месту пребывания или по месту жительства **влечет наложение административного штрафа** в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей. Допущение лицом, ответственным за со-



блюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина Российской Федерации без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а равно допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без регистрации по месту пребывания или по месту жительства влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей.

Что касается административной ответственности за проживание без регистрации по месту жительства или по месту пребывания, то, с правовой точки зрения, проживание в населенном пункте без регистрации по месту жительства и по месту пребывания не образует состава правонарушения по определению — населенный пункт не является ни местом жительства, ни местом пребывания. Не является местом жительства улица, метро и другие общественные места, где обычно и проводится проверка паспортно-регистрационного режима. Однако на практике предусмотренные ст. 19.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях санкции применяются за сам факт нахождения без регистрации в населенном пункте. Вопрос о том, есть ли у конкретного «нарушителя» возможность зарегистрироваться в каком-нибудь жилом помещении какого-либо населенного пункта на территории Российской Федерации или нет, сотрудниками милиции не исследуется и не рассматривается.

По сути дела при назначении административного наказания за проживание без регистрации сложилась устойчивая практика объективного вменения, сопряженного с произвольным толкованием предусмотренного законом состава правонарушения, когда для наложения наказания достаточно одного лишь факта отсутствия регистрации. Субъективная сторона дела, то есть наличие вины в совершенном деянии в форме умысла или неосторожности, при вынесении решения не исследуется. Как, собственно, не исследуется наличие события и состава правонарушения в том виде, в котором оно сформулировано в законе.

Таким образом, система регистрации приводит к криминализации вполне благополучных граждан, превращая их в нарушителей закона.

2. На территории Российской Федерации условием реализации значительного количества прав, свобод и законных интересов является наличие **паспорта гражданина России**. Кроме того, отсутствие паспорта влечет за собой также **невозможность исполнения** гражданами **обязанности регистрации по месту пребывания или по месту жительства** (см. п. 5 Правил регистрации).

Одной из основных причин отсутствия паспорта является невозможность обмена паспорта советского образца на паспорт гражданина РФ или его восстановление в случае утраты. В Положении о паспорте гражданина РФ отмечается, что при необходимости для получения паспорта представляются документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству Российской Федерации. Однако основания, при которых возникает необходимость в предоставлении подобных документов, не указываются. По нашему мнению, это может способствовать нарушению законности при выдаче основного документа, удостоверяющего личность.

Чтобы решить проблему замены паспорта советского образца или получения паспорта гражданина РФ взамен утерянного советского паспорта, человеку необходимо сначала доказать свое российское гражданство, которое в соответствии с действующим законодательством определяется как наличие постоянной регистрации на территории страны на 6 февраля 1992 года. Как правило, паспортные столы либо вовсе не принимают заявления о подтверждении гражданства даже при наличии всех необходимых документов, указанных в нормативно-правовых актах, либо отправляют заявителей доказывать факт проживания в судебном порядке. Однако согласно ст. 161 ГПК РФ человек, чья личность не установлена, не может участвовать в судебном заседании. Возникает замкнутый круг, когда человек не может обратиться за подтверждением гражданства РФ в суд в силу того, что у него нет документа, удостоверяющего личность (паспорта), а получить таковой он тоже не может, так как его гражданство может быть подтверждено (установлено) только в судебном порядке.

Для полноты картины необходимо описать ту правовую лакуну, которая делает этот порочный круг действительно замкнутым. Проблема в том, что в РФ не предусмотрен документ, удостоверяющий личность человека, чья гражданская принадлежность не определена, т.е. документ, который выдавался бы человеку, личность которого установле-

на, а принадлежность к российскому или иному гражданству нет (NB! не путать с лицами без гражданства — в отношении лиц без гражданства установлено отсутствие принадлежности к любому гражданству).

Не предусмотрен также документ, который удостоверял бы личность не имеющих места жительства лиц без гражданства, для которых Россия, говоря языком международного права, является страной домициля. По российскому законодательству документом, удостоверяющим личность лица без гражданства, является вид на жительство, который оформляется и выдается органами ФМС **по месту жительства**.

Таким образом, у нас как минимум две категории населения не могут получить удостоверение личности: лица с неустановленным гражданством и лица без гражданства.

Административная ответственность за проживание по месту жительства или по месту пребывания гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) предусматривается ст. 19.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Оценивая эту норму, следует отметить, что в силу отсутствия установленной законом обязанности гражданина иметь паспорт⁹, введение ответственности за проживание «гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта)» противоречит общеправовым принципам.

Таким образом, паспортная система имеет ряд правовых лагун, делающих невозможным получение удостоверения личности (паспорта) для достаточно большой группы российских граждан, не имеющих возможности доказать российское гражданство, обрекая их на многолетнее бесправное существование фактически в положении нелегалов в своей собственной стране и превращая их в правонарушителей.

3. В Законе о праве граждан на свободу передвижения закреплена норма о том, что регистрация не является правообразующим фактором. То есть **наличие или отсутствие регистрации не может служить основанием для ограничения или условием реализации прав и свобод гражданина, кроме как на основании закона**.

Следует отметить явное противоречие между первой и второй частями ст. 3 Закона. Согласно части первой **регистрационный учет вводится для обеспечения условий, необходимых для реализации гражданином прав и свобод**, т.е. по определению является первичным условием (протоусловием) их реализации. Это прямо противоречит утверждению части второй о том, что регистрация не служит основанием реализации прав и свобод.

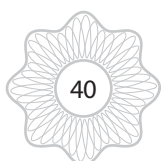
К сожалению, анализ законодательства РФ и правоприменительной практики свидетельствуют о том, что в действительности институт регистрации **является условием соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина** в современной России; для лиц, не имею-

⁹ В соответствии с п. 1 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина на территории Российской Федерации. Пункт 1 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации обязывает всех граждан РФ, достигших 14-летнего возраста и проживающих на территории Российской Федерации, иметь паспорт.

В отношении последней новеллы надо отметить следующее: согласно Конституции РФ обязанности человека и гражданина могут быть предусмотрены только Конституцией, федеральными конституционными законами и федеральными законами. В Конституции нет нормы, обязывающей гражданина иметь удостоверение личности. Федеральными конституционными законами и федеральными законами обязанность гражданина иметь такой документ также не предусмотрена.

Предусматривавший такую обязанность *проект Федерального Закона «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации» был принят Государственной Думой в первом чтении 17.10.2003, однако на этом все и закончилось*.

Норма, обязывающая граждан иметь паспорта, содержится лишь в подзаконном акте — Положении о паспорте гражданина Российской Федерации. Издав такую, не основанную на законе, норму, Правительство РФ грубо превысило свои полномочия и вторглось в компетенцию федерального законодателя. Такая норма по природе своей ничтожна.



щих места жительства, а следовательно, и регистрации, общепризнанные принципы и нормы международного права в области прав и свобод человека носят во многом декларативный характер. Как указал Конституционный Суд РФ, «федеральный законодатель определил место жительства как место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает (пункт 1 статьи 20 ГК Российской Федерации), поскольку **именно с местом жительства, как правило, связывается реализация принадлежащих гражданину прав, а также исполнение обязательств**, возложенных на него законом либо договором, т.е. предполагается, что гражданин имеет юридически зафиксированное жилище, которое является для него основным, куда он после непродолжительного либо длительного отсутствия намеревается вернуться, и наличие права пользования которым служит предварительным условием его регистрации по месту жительства»¹⁰.

В отечественном законодательстве не предусмотрены механизмы реализации и защиты гражданами без регистрации большинства провозглашенных и гарантированных мировым сообществом и российским государством прав и свобод (этот вопрос освещен более детально в других разделах данного Аналитического отчета).

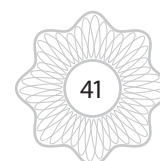
Рассмотрим **примеры ущемления прав, свобод и законных интересов граждан без регистрации** в различных отраслях и институтах российского законодательства.

- **Законы субъектов РФ предусматривают предоставление мер социальной защиты за счет бюджетов соответствующих субъектов РФ только гражданам, зарегистрированным по месту жительства в этих субъектах РФ.**

Например, на территории города Владимира полномочия Управления социальной защиты населения Администрации города Владимира по реализации предусмотренных действующим законодательством мер социальной поддержки определены законами Владимирской области от 29.12.2005 г. № 218-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Владимирской области по исполнению мер социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан» и от 29.12.2005 г. № 219-ОЗ «О наделении органом местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Владимирской области по исполнению мер социальной поддержки». Согласно вышеуказанным нормативным правовым актам финансирование управления на реализацию мер социальной поддержки осуществляется в отношении граждан, зарегистрированных на территории Владимирской области в установленном порядке. Действие вышеуказанных нормативных правовых актов не распространяется на лиц, не имеющих регистрацию по месту жительства или по месту пребывания.

- В соответствии со ст. 52 Жилищного кодекса Российской Федерации принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления на основании заявлений данных граждан, поданных ими в указанный орган по месту жительства. Основным доказательством места жительства гражданина для органа, осуществляющего учет, остается регистрация гражданина. **Таким образом, лица, не имеющие жилья и наиболее нуждающиеся в нем, не имеют возможности получить его.**
- **Лица без регистрации лишены возможности принять участие в программе ипотечного жилищного кредитования**, поскольку в соответствии со ст. 13, 14 Федерального закона от 16 июля 1998 г. «Об ипотеке» регистрация по месту жительства является обязательным условием для участия в указанной программе.
- Как правило, **максимум, на что может рассчитывать заболевший человек, не имеющий регистрации и в связи с этим полиса ОМС — это срочная госпитализация, если человек оказался в критическом состоянии**. Это означает, что когда такой человек поступает в больницу, то его заболевание находится уже на поздней

¹⁰ Пункт 2 описательно-мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан».



стадии, что требует продолжительного и дорогостоящего лечения и, возможно, оперативного вмешательства. В случае инфекционных заболеваний, таких как туберкулез, отсутствие должного лечения приводит к дальнейшему распространению заболевания среди населения.

- Анализируя статус лица без регистрации в сфере трудового законодательства, следует отметить, что, несмотря на существование законодательного запрета на любое ограничение прав на трудоустройство в отношении не имеющих регистрации граждан, **найти официальную работу без регистрации по месту жительства практически невозможно.** Помимо этого, в соответствии с п. 2 ст. 3 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 года № 1032–1, наличие регистрации по месту жительства является обязательным условием для признания органами службы занятости гражданина безработным. В результате **граждан без регистрации в качестве безработных не регистрируют, направление на трудоустройство им не дают, пособия по безработице не выплачивают, в активные программы содействия занятости (профессиональное обучение, повышение квалификации, стажировки) не включают.**
- Положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **фактически лишают граждан без регистрации избирательного права, так как активным избирательным правом данный закон наделяет только тех граждан, которые имеют место жительства на территории соответствующего избирательного округа, а факт нахождения места жительства на этой территории устанавливается органами регистрационного учета, т.е. подтверждается регистрацией.**
- **Лица, проживающие без регистрации, в некоторых случаях не могут реализовать даже право собственности.** Например, в соответствии с п. 22 Приказа МВД РФ от 27.01.2003 г. «О порядке регистрации транспортных средств» транспортные средства регистрируются за физическими лицами по месту жительства, указанному в паспортах или свидетельствах о регистрации по месту жительства собственников, выдаваемых органами регистрационного учета, которыми являются органы внутренних дел, а при их отсутствии — органы местного самоуправления. Согласно п. 3 ст. 15 Федерального закона РФ «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ допуск транспортных средств, предназначенных для участия в дорожном движении на территории Российской Федерации, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации путем регистрации транспортных средств и выдачи соответствующих документов. Граждане без регистрации также не имеют возможности исполнять **возложенные на них Конституцией РФ обязанности:**
- Согласно п. 7 ст. 83 Налогового кодекса постановка на учет в налоговых органах физических лиц, не относящихся к индивидуальным предпринимателям, осуществляется налоговым органом по месту жительства физического лица. Таким образом, **исполнение физическим лицом обязанностей налогоплательщика осуществляется по месту жительства в пределах Российской Федерации.**
- В соответствии с действующим законодательством **регистрация граждан по месту жительства является обязательным условием призыва граждан на военную службу.** В соответствии с ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» воинский учет граждан осуществляется по месту их жительства. Соответственно, граждане, не имеющие регистрации, не могут быть поставлены на воинский учет и призваны на военную службу по призыву. Также они не могут нести воинскую службу по контракту.

Приведенный в данном разделе беглый обзор нормативно-правовых документов¹¹ показывает, что дискриминация по принципу отсутствия регистрации имеет место практически

¹¹ Более обстоятельный обзор нормативно-правовых актов и анализ влияния паспортно-регистрационной системы на различные сферы общественной жизни дан в разделе 4 данного Аналитического отчета.



во всех отраслях российского законодательства, регулирующих вопросы реализации людьми их прав и свобод. Все конституционные права граждан России на жилище, труд, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обслуживание и приобретение или подтверждение гражданства (восстановление и получение удостоверения личности), участие в выборах, получение образования, а также обязанности — платить налоги и защищать Отечество — зависят от наличия регистрации по месту жительства.

Очевидно, что паспортно-регистрационная система, призванная служить **механизмом реализации гражданских прав и свобод** (ст. 3 Закона о праве граждан на свободу передвижения), фактически является и **механизмом исключения** достаточно большого числа российских граждан из правового поля и из общества. Причем нарушаются права не только тех, кто по разным причинам не может получить регистрацию, но и, как это показано в соответствующих разделах данного Аналитического отчета, многих вполне благополучных в этом смысле граждан, имеющих регистрацию, но фактически проживающих в микрорайоне, населенном пункте, субъекте РФ, отличных от того, где они зарегистрированы. В наиболее трудном положении оказываются граждане, не имеющие ни регистрации, ни паспорта гражданина РФ, они не могут реализовать практически ни одного из своих прав.

Говоря об эффективности российской паспортно-регистрационной системы, нужно отметить, что она, во-первых, не способствует достижению предусмотренных законодательством Российской Федерации и другими нормативно-правовыми актами целей и задач (ст. 3 Закона о праве граждан на свободу передвижения, п. 1 Правил регистрации граждан)¹²; во-вторых, оказывает прямое и/или косвенное влияние на развитие таких явлений, как правовой нигилизм, коррупция, бездомность и социальная исключенность.

Учитывая это, можно сделать вывод: существующая в Российской Федерации паспортно-регистрационная система эффективной признана быть не может.

12 В соответствии с указанными нормативными правовыми актами целями регистрационного учета являются обеспечение необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод; обеспечение необходимых условий для исполнения гражданином обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ

Официальные документы и нормативные правовые акты:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы».
2. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 15 сентября 2000 г. «О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации».
3. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации*. — 1993. — № 32. — Ст. 1227.
4. Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «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». *Российская газета* — 1995. — 27 июля.
5. Приказ Федеральной миграционной службы от 20 сентября 2007 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». *Российская газета* — 2008. — 23 янв.
6. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год «Закон сильнее власти». *Российская газета* — 2008. — 14 марта.
7. Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». *Российская газета* — 1997. — 18 марта.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». *Российская газета* — 1997. 16 июля.
9. Приказ МВД РФ от 28 декабря 2006 г. № 1105 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». *Российская газета* — 2007. — 17 февраля.

Учебная и научная литература:

1. Щеславская О.А., Сапрыкин С.Ю. Как правильно и быстро зарегистрироваться по месту жительства. М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008. — 232 с.
2. Любарский К. Паспортная система и система прописки в России. <http://www.hrights.ru/text/b2/Chapter5.htm>
3. Попов В. Паспортная система советского крепостничества. http://magazines.russ.ru/novyi_mi/1996/6/popov.html
4. Дульнев Б. Об истории современной регистрации. http://doloypropisku.narod.ru/thoughts/thoughts_3.html
5. Черепанова И.В. Регистрация граждан по документам, удостоверяющим личность (теоретический анализ и практика применения): Дис. ... канд. юрид. наук. — М. — 2002.

**ЭКСПЕРТНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ
ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ
СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН И ИНСТИТУТ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К.Д. Данишевский, кандидат медицинских наук, доктор философии, президент
Общества специалистов доказательной медицины

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в Отделении милиции
СН Я Г

регистрационного учета
декабря 2005 г.

*Я твердо уверен, что где-то в галактике дальней,
На пыльных тропинках, вдали от космических трасс
Найдется планета, похожая с нашей детально,
И люди на ней совершенно похожи на нас.
Мой город, и дом, и квартира отыщутся где-то,
Согласно прописки, там занял пять метров жилья
Мужчина, который курит мои сигареты,
И пьёт Жигулевское пиво не реже, чем я.*

Александр Башлачёв.

«Трансгалактическая комедия», 1983 год.

ВВЕДЕНИЕ

Россия вступила в период серьезной депопуляции, социальные, экономические и политические последствия которой до конца не предсказуемы. Первоочередные меры по улучшению ситуации должны включать понятные и эффективные действия, направленные на снижение смертности и адекватное пополнение населения контролируемой, организованной миграцией. Помимо этого небольшой ограниченный эффект могут дать определенные, являющиеся преимущественно дорогостоящими меры, направленные на повышение рождаемости.

Однако, помимо сокращения численности населения, в проблеме депопуляции есть и «качественная» составляющая. Важными с социально-экономической точки зрения являются следующие моменты: 1) распределение населения по территории страны; 2) «включенность» населения в механизмы реализации прав и в социум.

В крупных, экономически развитых российских городах происходит стремительный рост населения. Многие мегаполисы страдают от того, что численность жителей в них уже не соответствует возможностям транспортной, социальной, и других инфраструктур¹. Например, по оценкам специалистов, численность дневного населения Москвы (с учетом всех категорий мигрантов) составляет 13–14 млн. человек². В то же время другие крупные регионы России страдают от депопуляции, а в ряде отраслей экономики отмечается нехватка «местных рабочих рук». Такая ситуация способствует увеличению числа мигрантов (внутренних и внешних), у многих из которых возникает ряд серьезных проблем, связанных с получением регистрации по новому месту жительства и существенным ограничением прав при ее отсутствии.

Целый ряд россиян, переместившихся из районов постоянного проживания или по другим причинам оставшихся без регистрации, оказываются в значительной степени исключенными из правового поля и из общества. Из-за отсутствия регистрации по месту жительства возникают трудности при легальном трудоустройстве, получении образования, что усугубляет бедность, косвенно приводя и к ухудшению здоровья населения. В ситуации, когда у людей, не имеющих регистрации по месту жительства, возникает заболевание, они оказываются исключенными, в том числе, и из системы оказания медицинской помощи. В этой ситуации вполне вероятным становится усугубление демографических проблем, связанных с добавочным бременем предотвратимой смертности.

¹ Слука Н. Глобальные города. Демоскоп. № 343–344, 1–14 сентября 2008.

² Дробижеева Л., Арутюнян Ю., Кузнецов И. Выходцы из Закавказья в Москве. Демоскоп. № 271–272, 1–21 января 2007.

Очевидно, что действующая в Российской Федерации система регистрационного учета, являясь по сути своей либерализованной формой советской прописки, эффективным механизмом контроля над миграционными процессами больше не является и проблему локального перенаселения экономически развитых мегаполисов решить не в состоянии, поскольку слишком велики различия в доходах и уровне жизни по сравнению с «вымирающими» территориями. При этом регистрационная система является фактором, существенно ограничивающим возможности достаточно большой группы российских граждан в разных сферах жизни, в том числе и в области охраны здоровья и получения медицинской помощи, о чем пойдет речь в данном разделе.

ИНСТИТУТ РЕГИСТРАЦИИ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА СОЦИАЛЬНУЮ ПОМОЩЬ

Конституция Российской Федерации (Ч. 2 ст. 19) провозглашает равноправие в качестве одного из базовых (основополагающих) принципов российской правовой системы: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств».

Влияние института регистрации по месту пребывания и по месту жительства на возможность реализации прав и свобод регламентируется частью 2 ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», где наряду с обязательностью регистрации по месту пребывания и по месту жительства предусмотрено, что «регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, Конституциями и законами республик в составе Российской Федерации». Однако очевидно несоответствие между этим постулатом и частью первой той же статьи, где сказано, что регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства вводится «в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод».

С точки зрения логики возможно либо одно, либо другое: либо регистрация введена «в целях обеспечения необходимых условий реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод» и, следовательно, является *необходимым* условием, без которого реализация прав и свобод невозможна, либо регистрация не может «служить... условием реализации прав». Анализ российского законодательства и правоприменительной практики показывает, что возможность реализации гражданами своих прав поставлена в зависимость от наличия у них регистрации по месту жительства.

МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ: КОМПОНЕНТЫ НЕОБХОДИМОГО МИНИМУМА

Согласно толкованию Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, право на здоровье во всех его формах и на всех уровнях содержит следующие взаимосвязанные основные элементы:

- а) Наличие. Государство должно располагать достаточным количеством функционирующих учреждений, товаров и услуг в сфере здравоохранения и медицинской помощи, а также соответствующих программ. К ним будут относиться основополагающие предпосылки здоровья, такие как инфраструктура для снабжения безопасной питьевой водой и адекватными санитарными услугами, больницы, поликлиники и другие учреждения здравоохранения, подготовленный врачебный и медицинский персонал, получающий конкурентоспособное на внутреннем уровне вознаграждение, и важней-



шие лекарственные средства, определяемые в Программе действий ВОЗ в отношении базовых медикаментов.

- b) Доступность.** Учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть доступны каждому человеку без какой бы то ни было дискриминации. Доступность имеет четыре взаимосвязанных аспекта:
- 1)** недискриминация: учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть де-юре и де-факто доступны для всех, особенно для наиболее уязвимых или социально отчужденных слоев населения, без дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков;
 - 2)** физическая доступность: учреждения, товары и услуги здравоохранения должны находиться в физической досягаемости для всех групп населения, особенно для уязвимых или социально отчужденных групп;
 - 3)** экономическая доступность (доступность с точки зрения расходов): финансовый доступ к учреждениям, товарам и услугам здравоохранения должны иметь все;
 - 4)** доступность информации: это включает право искать, получать и распространять информацию и идеи, касающиеся вопросов здоровья.
- c) Приемлемость.** Все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны соответствовать принципам медицинской этики и культурным критериям.
- d) Качество.** Учреждения, товары и услуги здравоохранения, наряду с их культурной адекватностью, должны быть также приемлемыми с научной и медицинской точек зрения и характеризоваться высоким качеством³.

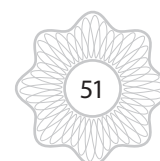
Стоит отметить, что данное определение необходимого минимума в значительной мере ориентировано на достижение доступности медицинской помощи именно для *уязвимых групп*, каковыми являются, например, этнические меньшинства и коренные народы, женщины, дети, подростки, пожилые люди, инвалиды и лица, инфицированные ВИЧ и больные СПИДом. В России уязвимые группы искусственно создаются институтом регистрации.

ГРУППЫ РИСКА С ПОТЕНЦИЛЬНО ОГРАНИЧЕННЫМИ ПРАВАМИ

Категории лиц, не имеющих регистрации в регионе фактического проживания, могут включать: 1) бездомных граждан, т.е. не имеющих места жительства, регистрация (постоянная и временная) которых по месту жительства по понятным причинам проблематична, 2) внутренних трудовых и иных мигрантов (имеющих регистрацию в населенном пункте, отличном от места пребывания), а также граждан, находящихся вне региона проживания в связи с отпуском или по иным причинам, и 3) граждан иных государств, не зарегистрированных в установленном порядке. При этом в вопросе доступности медицинской помощи положение иностранных граждан, для которых получение визы при въезде на территорию Российской Федерации необходимо, будет отличаться от положения иностранных граждан, для въезда которых в Российскую Федерацию виза не требуется, поскольку для получения российской визы нужно наличие полиса добровольного медицинского страхования, покрывающего лечение на территории России. Однако стоит отметить, что в отличие от дипломатических представительств многих других государств российские посольства и консульства не требуют копию полиса, а просто просят отметить в анкете, есть ли у подающего документы на визу иностранца страховой полис⁴.

³ П. 12 Замечаний общего порядка 14 «Право на наивысший достижимый уровень здоровья» (Замечания общего порядка Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам).

⁴ Автор опросил четырех граждан Европейских государств, регулярно въезжающих в РФ.



Оценка постоянного и полного населения Москвы (в тыс. чел.)
(источник: <http://www.demoscope.ru/weekly/2007/0271/tema02.php>):

	Российские граждане	Иностранцы граждане и лица с неустановленным гражданством	Всего
Постоянно проживающие	9658	725	10383
Разрешение на временное пребывание	352 (2000 год)	643 (2000 год)	995 (2000 год)
Отсутствие разрешения на постоянное проживание или временное пребывание	200-600	600-800	800-1400

Количество граждан без регистрации в России неизвестно. Оценки количества лиц без регистрации в одной только Москве показывают, что около полумиллиона граждан России и еще большее количество мигрантов из других государств и лиц с неподтвержденным гражданством не имеют регистрации по месту жительства.

Оценки количества внутренних мигрантов, по некоторым источникам, составляют от 3 до 5 млн⁵. Эта категория граждан (даже при наличии регистрации по месту пребывания) сталкивается с ограничением прав на медицинскую помощь, в особенности неэкстренную⁶. Уязвимость людей тем выше, чем дальше от места их фактического пребывания находится населенный пункт, в котором они зарегистрированы, так как поездка в «свой» регион для получения медицинской помощи в случае возникновения серьезных проблем со здоровьем часто является непреодолимым препятствием в силу временных затрат, дороговизны билетов и иных причин. Проблемы с оказанием медицинской помощи могут испытывать также люди, находящиеся в другом регионе, например на отдыхе.

К числу наиболее уязвимых групп населения относятся граждане Российской Федерации, не имеющие места жительства⁷, а следовательно, и регистрации по месту жительства, нелегальные трудовые и иные мигранты из стран ближнего и дальнего зарубежья и лица, ищущие убежище. Отсутствие регистрации лишает этих людей даже той гипотетической возможности получения медицинской помощи в другом регионе, которой обладают внутренние мигранты.

5 Зайончковская Ж.А. Трудовая миграция в СНГ с позиций общества, семьи, личности. Миграция населения. Под общей ред. О.Д. Воробьевой. 2001.

6 Семенов Ф.М. Вопросы здравоохранения в процессе интеграции мигрантов / Сборник материалов XV и XVI Московско-берлинских международных семинаров по актуальным проблемам миграции. Под ред. Ю.А. Архипова. Правительство Москвы, Сенат Берлина. М., 2007.

7 Место жительства в российской правовой системе — это не всякое место или помещение, где человек проживает, а конкретное жилое (т.е. соответствующее установленным для жилых помещений санитарным и техническим нормам) помещение, в котором человек постоянно или преимущественно проживает, но не просто так, а как обладатель прав, которые возникли у него в силу договора (приватизации, купли-продажи, дарения, аренды и т.п.) или непосредственно закона, т.е. жилое помещение в котором человек постоянно или преимущественно проживает как правообладатель (ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»). Именно в таком помещении, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает как правообладатель, он обязан зарегистрироваться.

Оговоримся сразу, что в настоящем разделе рассматриваются только вопросы оказания медицинской помощи гражданам РФ.

КАК ФУНКЦИОНИРУЕТ СИСТЕМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РОССИИ

Государственные гарантии оказания бесплатной медицинской помощи населению в общем виде сформулированы в ст. 41 Конституции РФ: «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений».

Конституционная норма (ч. 1 ст. 41) конкретизируется положениями ст. 20 ФЗ от 22 июля 1993 года № 5487–1 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» как гарантированный объем бесплатной медицинской помощи, который обеспечивается в соответствии с *Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи*. Программа государственных гарантий является подзаконным нормативным правовым актом и определяет механизм реализации конституционных прав на бесплатную медицинскую помощь.

Первая правительственная Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью была принята в 1998 году⁸, с 2004 года Правительство РФ ежегодно пересматривает и утверждает такие программы. Органами исполнительной власти субъектов РФ ежегодно утверждаются *Территориальные программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи*.

Система охраны здоровья граждан в Российской Федерации представлена государственной, муниципальной и частной системами здравоохранения, соответствующими формам собственности, закрепленным в Конституции РФ, и действующим в едином правовом поле соответственно законодательству. Государственная и муниципальная системы здравоохранения включают в себя органы исполнительной власти и местного самоуправления соответствующего уровня, в ведении которых находятся вопросы здравоохранения, медицинские организации и учреждения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и подчиненные органам управления государственной системы здравоохранения и муниципальным органам управления здравоохранением. К частной системе здравоохранения относятся медицинские организации и учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью.

С середины 80-х годов XX столетия в России происходит реформирование социальной сферы, в том числе системы здравоохранения. Эти реформы включают внедрение адресной помощи, одним из алгоритмов которой является переход от финансирования социальных и лечебно-профилактических учреждений к финансированию по принципу «деньги идут за человеком». Это происходит, в том числе, за счет внедрения системы обязательного медицинского страхования (ОМС), родовых сертификатов, так называемого «дополнительного» лекарственного обеспечения (ДЛО)⁹, позже реформированного в программу «7 нозологий», и т.п.

*Обязательное медицинское страхование (ОМС)*¹⁰ — обеспечение граждан в РФ бесплатной медицинской помощью в соответствии с действующей Программой государственных

⁸ Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью на 1999 год (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации 11.09.1998 № 1096).

⁹ Понятие «дополнительное лекарственное обеспечение» не отражает сути вопроса и является некорректным. Оно используется в отношении удовлетворения потребности различных групп больных из числа так называемых «льготников» в лекарственных средствах, от приема которых зависит не только их выздоровление, но, порой, и сама жизнь. Ни о какой «дополнительности» в этом контексте речи идти не может.

¹⁰ Медицинское страхование граждан в Российской Федерации регламентировано Законом РФ от 28.06.91 г. № 1499–1 «О медицинском страховании граждан в РФ».



гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи. ОМС является составной частью государственного социального страхования и призвано обеспечить всем гражданам РФ, независимо от пола, возраста, места проживания и социального статуса равные возможности в получении медицинской помощи в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования (ОМС).

Программа обязательного медицинского страхования (ОМС) — представляет собой часть (раздел) соответствующей Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, утвержденной Правительством РФ, которая финансируется и оплачивается за счет страховых взносов, внесенных *страхователями*. Важно отметить, что Программа ОМС — это минимальный социальный стандарт на оказание медицинской помощи, представляющий собой гарантированный минимум бесплатно оказываемой помощи. Он разработан из расчета минимального норматива финансирования на одного жителя.

Более высокий уровень медицинской помощи застрахованным, по сравнению с ОМС, обеспечивается добровольным медицинским страхованием (ДМС), гарантирующим предоставление медицинских услуг, объем и уровень оказания которых человек может выбрать. Оплата полиса ДМС осуществляется самим застрахованным или работодателем в соответствии с рыночными ценами. Платные медицинские услуги могут быть предоставлены лицам, не имеющим страховых полисов ОМС, по перечню программ ОМС и ДМС.

Оказание медицинской помощи по Программе обязательного медицинского страхования в Российской Федерации осуществляется по *территориальному принципу*. Перечень медицинских услуг, оказываемых на данной территории, определяется Территориальными программами обязательного медицинского страхования с условием, что количество и объем оказываемых в регионе медицинских услуг должны соответствовать *Базовой программе ОМС*, утвержденной Министерством здравоохранения РФ.

Основными необходимыми компонентами медицинской помощи являются профилактика, скорая, первичная амбулаторная, специализированная амбулаторная и стационарная помощь. Профилактику условно делят на первичную — предотвращение факторов риска, вторичную — препятствование развитию заболевания и третичную, ориентированную на то, чтобы избежать осложнений заболевания. Вмешательства на более низком и раннем этапе в среднем более эффективны, чем вмешательства на более высоком и позднем уровне, хотя это зависит от патологии. За счет средств обязательного медицинского страхования в рамках *Базовой программы ОМС* предоставляется амбулаторно-поликлиническая и стационарная помощь, осуществление мероприятий по профилактике (в том числе по проведению профилактических прививок, профилактических осмотров и диспансерного наблюдения граждан, в частности, здоровых детей), диагностике и лечению заболеваний, а также по профилактике аборт.

Средства, поступающие в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения в качестве оплаты за оказанные медицинские услуги, формируются за счет отчислений *страхователей* в *Территориальные фонды обязательного медицинского страхования субъектов РФ*.

Страхователь в системе ОМС — это юридическое или физическое лицо, которое осуществляет в установленном порядке страховые взносы в ТФОМС. При этом страхователем для работающего населения является работодатель (предприятие, учреждение, организация, где работают эти люди), для неработающего — местная администрация, которая осуществляет платежи из местного бюджета¹¹.

Фонды обязательного медицинского страхования (Федеральный и территориальные фонды — ФФОМС и ТФОМСы) — это уполномоченные государственные структуры, которые осуществляют сбор и распределение средств по Программе ОМС на территории субъекта РФ, осуществляют контроль над оказанием медицинской помощи. На основе заключенных

¹¹ С 1 января 2001 года взносы в фонды ОМС уплачиваются в составе единого социального налога (взноса), порядок исчисления и уплаты которого установлен гл. 24 Налогового Кодекса РФ. На данный момент обязательные взносы в фонды ОМС составляют 3,6 процента от фонда оплаты труда, из которых 3,4 процента уплачиваются в Территориальный фонд ОМС, а 0,2 процента — в Федеральный фонд ОМС. За неработающих граждан взносы в фонды ОМС осуществляет государство за счет средств бюджета.

договоров ТФОМСы выделяют необходимые средства *страховым медицинским организациям*, каковыми являются *страховые медицинские компании*, аттестуемые и лицензируемые ФОМСами.

Страховые компании осуществляют непосредственную оплату за оказанную учреждениями системы здравоохранения медицинскую помощь, контролируют качество, сроки и объем оказываемой застрахованным гражданам лечебными учреждениями помощи, выдают *страховые медицинские полисы* и защищают интересы застрахованных.

Как видно из вышеизложенного, основная часть средств поступает в муниципальные и федеральные учреждения здравоохранения через систему обязательного медицинского страхования, которая, в свою очередь, включает *фонды ОМС* и *страховые компании*. Дополнительные источники частного финансирования здравоохранения — это система добровольного медицинского страхования и прямая оплата услуг. Однако практика показывает, что значительные средства поступают непосредственно медицинскому персоналу в виде «теневых» или неформальных платежей. Формально для получения неэкстренной медицинской помощи в России необходимы паспорт, регистрация на территории, где расположено учреждение здравоохранения, и полис ОМС. Но на деле для получения помощи приемлемого качества без очереди и т.д. пациенты часто доплачивают через кассу или в карман врача. Любые такие платежи незаконны и противоречат 41-й статье Конституции России и целому ряду законов, но, несмотря на это, широко распространены.

Правам граждан РФ на здоровье и медицинскую помощь посвящена ст. 41 Конституции РФ, 4–6 разделы ФЗ от 22 июля 1993 года № 5487–1 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан». Отдельные статьи и нормы имеются в других федеральных законах: «О лекарственных средствах», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», «О государственной социальной помощи». Права пациентов защищены уголовным законодательством РФ, гражданским законодательством, включая законодательство о защите прав потребителей. Однако пациент в России по-прежнему не чувствует себя защищенным, поскольку законодательство неполно, а отдельные его положения создают барьеры для получения медицинской помощи наиболее нуждающимися лицами¹². В еще меньшей степени являются защищенными представители уязвимых групп населения ввиду социально-экономических особенностей этих групп и отношения к ним общества.

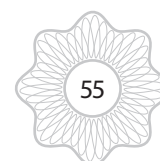
ПРЯМОЕ И КОСВЕННОЕ ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИИ НА ЗДОРОВЬЕ ГРАЖДАН

Законодательно закрепленная необходимость регистрации по месту жительства рассматривалась, по всей видимости, и как мера прикладного характера, облегчающая обеспечение граждан доступной социальной и медицинской помощью. Однако очевидно, что в России бюрократические системы, призванные упорядочить доступ к медицинской помощи, часто лишь создают дополнительные барьеры к ее получению. Являясь одним из таких барьеров, институт регистрации по месту жительства оказывает как косвенное, так и прямое влияние на здоровье населения.

Под *прямым влиянием* мы подразумеваем сниженный доступ к качественной, приемлемой медицинской помощи. В России основные проблемы доступности связаны чаще с оказанием неэкстренной медицинской помощи, доступом к профилактическим услугам, к возможности вести здоровый образ жизни и лишь в ряде случаев — с возможностью получения экстренной медицинской помощи.

Под *косвенным влиянием* мы подразумеваем ситуации, когда отсутствие регистрации приводит к невозможности реализации гражданами ряда конституционных прав, что в свою очередь влечет за собой ухудшение здоровья. Так снижение доступности образования,

12 Саверский А. Права пациента. 2007.



уровня социальной защиты, неравноправие при получении работы может приводить к существенному снижению уровня жизни и/или усугублять бедность, которая в свою очередь оказывает сильнейшее влияние на здоровье.

ПРЯМОЕ ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИИ НА ЗДОРОВЬЕ ГРАЖДАН

Для оценки доступности медицинской помощи для граждан в зависимости от наличия/отсутствия регистрации в регионе фактического проживания, необходимо оценить, служит ли регистрация по месту жительства *необходимым* условием реализации права на медицинскую помощь, т.е. включены ли граждане, не имеющие регистрации в регионе проживания, в механизмы обязательного медицинского страхования и, если да, то какую именно помощь и в каком объеме эти люди могут получить за счет обязательного медицинского страхования.

ДОСТУП К СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Основным документом, обеспечивающим доступ к медицинской помощи, оказываемой по Программе ОМС, является *страховой медицинский полис ОМС*. На всей территории РФ действует *страховой медицинский полис ОМС* единого образца. В нем указывается номер договора страхования и срок его действия. При обращении за медицинской помощью застрахованный обязан предъявить *страховой медицинский полис и документ, удостоверяющий личность*.

Основными критериями, по которым гражданину производится выдача полиса ОМС, являются два обстоятельства:

- 1) кто является страхователем;
- 2) в какой ТФОМС страхователь платит взносы.

Это означает, что полис ОМС легально работающие граждане должны получать на той территории, где работодатель зарегистрирован и производит отчисления в ТФОМС. Неработающие граждане должны получать полис *по месту жительства*. Факт места жительства юридически подтверждается, по устоявшейся практике, регистрацией этих граждан по месту жительства органами регистрационного учета (Федеральной миграционной службы), о чем наглядно свидетельствуют нормативные акты субъектов РФ¹³.

В соответствии с Инструкцией по ведению страхового медицинского полиса, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.01.1992 № 41, застрахованные неработающие граждане *при изменении постоянного места жительства* должны возвратить полученный ими ранее страховой медицинский полис с последующим полу-

13 Примеры: Пункт 2.2. Правил обязательного медицинского страхования населения Нижегородской области предусматривает, что Правительство Нижегородской области при обязательном медицинском страховании является страхователем «для неработающего населения, зарегистрированного в установленном порядке на территории Нижегородской области» (Утверждены постановлением Правительства Нижегородской области от 01.02.2005 года № 14. В настоящее время действуют в редакции постановлений Правительства Нижегородской области от 11.05.2006 № 163, от 23.08.2006 № 273, от 18.01.2007 № 10). Пунктом 7.2. Правил обязательного медицинского страхования граждан на территории Тамбовской области предусмотрено, что неработающему населению полисы ОМС выдаются «по месту жительства граждан при предъявлении ими документов, подтверждающих личность, факт проживания на территории Тамбовской области и принадлежность гражданина к категории неработающего населения» (утверждены Постановлением администрации Тамбовской области от 28.12.2006 № 1547). Пункт 8.5. Правил обязательного медицинского страхования Пермского края так регламентирует выдачу полисов ОМС: «Неработающим гражданам страховой полис выдается по месту жительства (регистрации по месту жительства в установленном порядке)» (утверждены Постановлением Правительства края от 22.12.2006 № 99-п).



чением другого полиса *по новому месту жительства*¹⁴. Такая обязанность предусмотрена и в региональных нормативно-правовых актах, например, Ленинградской¹⁵, Орловской¹⁶, Пензенской¹⁷ и др. областей. По сути дела такое требование означает, что в случае утраты гражданином места жительства его полис ОМС становится недействительным, а новый он получить не может. Прекращение действия договоров ОМС при перемене застрахованным гражданином места жительства предусмотрено и непосредственно в самих договорах.

Перечисленные выше примеры наглядно показывают, что не имеющие регистрации на территории фактического проживания и не имеющие легальной работы граждане, либо вовсе не могут быть застрахованы в системе ОМС и соответственно не могут получить страховой полис на территории фактического проживания, либо процедура их страхования обставлена такими дополнительными условиями, которые невыполнимы для большинства из них.

Кроме того, все граждане, застрахованные по обязательному медицинскому страхованию, должны для получения первичной медико-санитарной помощи зарегистрироваться в одном из амбулаторно-поликлинических учреждений или у независимых врачей общей (семейной) практики, групповой практики, о чем в их полисе делается соответствующая отметка. «Прикрепление» к поликлинике происходит *по месту жительства*. Основанием для такого «прикрепления» является регистрация по месту жительства, либо *регистрация по месту пребывания*. Несмотря на то, что в соответствии с положениями законодательства об ОМС гражданин имеет право на выбор лечебного учреждения, при попытках получать медицинскую помощь в поликлиниках на других территориях возникают существенные осложнения. Поэтому даже у работающих граждан, зарегистрированных в отдалении от места фактического проживания, часто возникают проблемы с получением амбулаторно-поликлинической помощи, больничных листов.

Степень доступности для лиц без регистрации разных видов медицинской и медико-социальной помощи на разных территориях различна и зависит от степени понимания властями проблемы и желания ее решать. Необходимо отметить, что территориальные фонды ОМС и бюджеты регионов оплачивают не только медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам, но и в ряде предусмотренных законодательством случаев помощь, оказанную незастрахованным. Поэтому, несмотря на то, что не зарегистрированные по месту жительства граждане не имеют возможности включиться в программы ОМС в качестве застрахованных лиц, им в случаях, предусмотренных законодательством, теоретически может быть доступна медицинская помощь на средства ОМС. В ряде случаев нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления предусматривается оказание медицинской помощи за счет средств соответствующих бюджетов. Однако спектр видов медицинской помощи, доступных лицам без регистрации, как правило, весьма узок и ограничен помощью, оказываемой при острых, угрожающих жизни состояниях и контролем так называемых «социально значимых заболеваний», таких, как туберкулез.

Необходимость предъявления страхового полиса как условие оказания медицинских услуг по Программе ОМС на сегодняшний день является ограничением доступности ме-

¹⁴ Пункт 6.3 Типовых правил обязательного медицинского страхования граждан (утв. Федеральным фондом ОМС 3 октября 2003 № 3856/ 30–3/и).

¹⁵ Утверждены постановлением губернатора Ленинградской области от 20 июня 2000 № 265-пг. В настоящее время действуют с изменениями от 23 июля 2001 г., 7 апреля, 3 мая 2005 г., 30 июня 2006 г.

¹⁶ Утверждены постановлением Коллегии Орловской области от 19 января 2007 № 14.

¹⁷ Утверждены постановлением правительства Пензенской области от 1 февраля 2005 № 55-пП. Действуют в ред. постановления правительства Пензенской обл. от 27.06.2005 № 314-пП.



дицинской помощи для граждан, не имеющих регистрации на территории фактического пребывания. В феврале 2007 года стал широко известен случай смертельного исхода: больница города Тихорецка отказала пациенту в помощи, поскольку у него не было полиса ОМС и местной прописки. Возможно, что этот случай не единственный, а просто в силу ряда обстоятельств получил широкую огласку.

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ О ДОСТУПНОСТИ БЕСПЛАТНОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ ДЛЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с ч.1 ст. 41 Конституции РФ, «Медицинская помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет бюджетных, страховых и иных поступлений». Это означает, что в соответствии с Конституцией деньги не могут взиматься с граждан в государственной и муниципальной системах здравоохранения.

Согласно Базовой программе государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, утверждаемой ежегодно Правительством РФ, почти все виды медицинской помощи являются бесплатными. На практике почти за все нужно платить или доплачивать. Так, например, государством гарантирована бесплатная помощь беременным и рожаящим, но в каждом родильном доме есть услуги по платным родам, а в женских консультациях (для беременных) часть обязательных исследований также производится на платной основе. Введение родовых сертификатов должно было увеличить заинтересованность родильных домов в предоставлении услуг высокого качества, но никак не изменило ситуацию с оплатой родов. Деньги с пациенток взимаются под видом сервисных или дополнительных услуг, однако в реальности беременные платят за хорошее отношение к себе медицинского персонала. В России стоимость родов колеблется от \$ 300 «в глубинке» до \$ 5000 в наиболее экономически процветающих регионах.

Оплата лечения таких серьезных заболеваний, как, например, онкологические и некоторые системные заболевания нервной системы, сердца и сосудов, требует таких больших сумм, что люди бывают вынуждены продавать свое жилье, чтобы оплатить необходимую медицинскую помощь. По различным оценкам прямые платежи населения составляют от 30 до 60% всех расходов в стране на здравоохранение. Более 50% пациентов платят за лечение в стационарах, 30% — за амбулаторно-поликлиническую помощь, 65% — за стоматологические услуги¹⁸. При этом не всегда возможно установить, какая часть личных средств является платой за услугу, а какая — взяткой за доступ к услуге, предоставляемой на средства, например, федерального бюджета. Создалась ситуация, когда медицинские организации, получая деньги с государства на предоставление услуг, получают их и с пациентов за те же самые услуги.

Среди тех, кто вынужден отказываться от необходимой медицинской помощи, 50% отказываются из-за отсутствия денег для оплаты лечения. Среди самых бедных эта доля составляет 60%. В 2006 году отмечен рост на 36,2% числа жалоб по вопросам, связанным с взиманием денежных средств за медицинскую помощь по программе ОМС — 32 058 по сравнению с 23 543 в 2005 году. Из них обоснованными признано 61,4% жалоб (19 691), причем число таковых увеличилось в сравнении с 2005 годом в 1,8 раза (10 730)¹⁹.

Расходы на лечение являются препятствием для получения качественной и своевременной медицинской помощи почти для всех социальных групп. Неясностью гарантий,

¹⁸ Вишневский А. Г., Шейман, И. М., Ясин Е. Г., и соавт. «Российское здравоохранение: как выйти из кризиса». Материалы к Общественным слушаниям на тему «Концепция развития здравоохранения на десять лет». Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам здравоохранения. Москва, 13 декабря 2007 года.

¹⁹ По данным Письма Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 29 июня 2007 г. №4848/30-З/и «О состоянии защиты прав граждан в системе ОМС в 2006 году» (Информационно-аналитическая справка «О состоянии защиты прав граждан в системе обязательного медицинского страхования в Российской Федерации в 2006 году»).



низким качеством работы государственного и муниципального здравоохранения, отсутствием объективного контроля государство создает условия для выдавливания хоть сколько-нибудь платежеспособных граждан из бесплатной в платную системы здравоохранения²⁰, неплатежеспособные граждане выдавливаются из системы здравоохранения вообще.

ДОСТУПНОСТЬ БЕСПЛАТНОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ ДЛЯ ГРАЖДАН БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ

Регистрация по месту жительства оказывается фактически необходимой для получения бесплатной медицинской помощи.

Даже оказание экстренной медицинской помощи, к сожалению, не является исключением. Хотя в большинстве случаев при вызове бригады скорой помощи регистрация по месту жительства и иные документы не требуются, уже на следующем этапе, в ситуации, когда необходима госпитализация, поднимаются вопросы, касающиеся наличия паспорта и медицинского полиса.

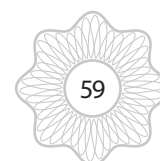
Обращение за бесплатной неэкстренной помощью, как амбулаторной, так и стационарной, для лиц, не имеющих регистрации, фактически невозможно.

Как было показано выше, значительная часть услуг, оказываемых российским гражданам в рамках пакета государственных гарантий, подлежит неправомочной оплате даже в случае наличия регистрации по месту жительства и полного пакета требуемых документов. Естественно, что наличие любых бюрократических формальных преград, таких как отсутствие паспорта, полиса ОМС, «приписки» к амбулаторно-поликлиническому учреждению, фактически никогда не трактуется в пользу пациента. Часто единственным способом получения медицинских услуг в государственных и муниципальных лечебных учреждениях является их оплата.

Здесь стоит особо отметить особенности современных проблем со здоровьем, которые вызываются, как правило, хроническими неинфекционными заболеваниями, требующими новых подходов к лечению. Если инфекционные и другие острые болезни предотвращаются и лечатся порой одним уколом вакцины или двумя уколами антибиотиков, хронические неинфекционные заболевания, убивающие три четверти наших сограждан, требуют длительного, часто пожизненного вмешательства мультидисциплинарной команды специалистов. Медицина во всем мире переходит от лечения к менеджменту и контролю заболеваний. Подобные изменения в подходах еще не полностью произошли в России. Так, для лечения неосложненного сахарного диабета необходимо провести полное обследование, которое в России, по абсурдному устройству медицинской помощи, может быть выполнено только стационарно, затем предоставить значительное количество информации самому пациенту, обеспечить наличие препаратов и диагностических приборов, а также проводить регулярные консультации и периодические проверки с 3–5 специалистами. Для людей, чьи права не могут быть подтверждены наличием паспорта, регистрации по месту жительства и полиса ОМС, реализация любых комплексных лечебных мероприятий оказывается абсолютно невозможной.

Стоит также отметить тот факт, что привязка доступности медицинской помощи к месту регистрации нарушает права граждан, в том числе и вследствие того, что большинство специализированных медицинских центров расположены в нескольких крупных городах. Таким образом, граждане, зарегистрированные за пределами Москвы (порой даже на территории Московской области), оказываются гражданами не первого сорта, а граждане, зарегистрированные еще и за пределами Санкт-Петербурга или Новосибирска, вообще относятся к третьему сорту, так как для них возможность получить лечение в ведущих клиниках, хотя бы приближенное к международному уровню, ничтожно мала.

20 Саверский А. Права пациента. 2007.



ДОСТУПНОСТЬ ПЕРВИЧНОЙ АМБУЛАТОРНОЙ ПОМОЩИ

Первичная помощь является основной, определяющей здоровье населения в целом, от нее во многих случаях зависит долголетие и качество жизни индивида. Оказание первичной помощи исторически организовывалось в России по территориальному принципу. Этот подход совершенно не берет в расчет рост мобильности населения в двадцать первом веке. Так, например, в законах «О здравоохранении» Воронежской, Курской и Тверской областей указано, что «первичная медико-санитарная помощь является основным, доступным и бесплатным для каждого гражданина видом медицинского обслуживания... и осуществляется по месту жительства»²¹.

Дискриминация лиц без регистрации по месту жительства возникает не от того, что в законодательстве прописаны механизмы, обеспечивающие доступность медицинской помощи исключительно для граждан, имеющих место жительства и соответствующую регистрацию, а в связи с отсутствием в нем норм, которые обеспечивали бы равную возможность получения медицинской помощи гражданам без регистрации. Необходимость законодательных норм, обеспечивающих права граждан на реализацию конституционного права на получение медицинской помощи вне зависимости от наличия регистрации очевидна и несомненна.

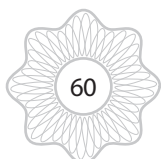
ДОСТУПНОСТЬ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЙ И ЛЕКАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ

В большинстве областей России экстренная и неотложная специализированная медицинская помощь может быть оказана за счет Фонда обязательного медицинского страхования независимо от наличия регистрации. Так, например, при наличии паспорта беременным бездомным гражданкам России может быть выдан родовой сертификат. Оценивая это, следует учесть тот факт, что две трети бездомных «придонного» слоя не имеют паспортов и, следовательно, вероятность того, что значительная часть беременных бездомных женщин не смогут получить родовые сертификаты, очень велика.

Доступность необходимого количества эффективных лекарств имеет решающее значение в лечении абсолютного большинства заболеваний. В России и других наиболее развитых странах существуют программы обеспечения медикаментами тех групп населения, которые не могут обеспечить себя необходимыми лекарствами за счет личных средств. В этом вопросе граждане без регистрации подвергаются дискриминации. Так, для получения бесплатного лекарственного обеспечения необходимо предоставить паспорт с наличием постоянной регистрации на территории области или иной документ, удостоверяющий личность, а также страховой полис обязательного медицинского страхования, медицинскую карту амбулаторного больного, содержащую диагноз заболевания, и рецепт, выписанный врачом на основании вышеуказанных документов.

Вопросы, связанные с проездом малоимущих граждан и льготников к месту лечения и обратно, относятся к сфере социальной помощи и, к сожалению, также увязаны с местом жительства на той или иной территории, не предусматривая альтернативных механизмов, которыми могли бы воспользоваться лица без регистрации.

²¹ Закон Воронежской области от 09.12.2002 № 77-ОЗ «О здравоохранении в Воронежской области» (в ред. законов Воронежской области от 16.07.2004 № 34-ОЗ; от 28.12.2005 № 92-ОЗ; от 07.12.2006 № 101-ОЗ; с изм., внесенными законами Воронежской области от 05.01.2003 № 1-ОЗ; от 31.12.2003 № 75-ОЗ; от 27.12.2004 № 93-ОЗ; от 28.12.2005 № 97-ОЗ; от 28.12.2006 № 121-ОЗ). На конец марта 2007 года закон Курской области действует в редакции законов Курской области от 19.10.2005 № 66-ЗКО; от 06.10.2006 № 63-ЗКО; от 22.12.2006 № 87-ЗКО; от 22.12.2006 № 98-ЗКО. Закон Тверской области действует в ред. Законов Тверской области от 30.05.2000 № 107-ОЗ-2, от 27.11.2003 № 75-ЗО, от 08.07.2004 № 43-ЗО, от 13.12.2006 № 128-ЗО.



ПОЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ

В систему ОМС в 2006 году поступило 5 402 773 заявления о выдаче страхового медицинского полиса²². Эту цифру следует расценивать, как то обстоятельство, что медицинская помощь была обусловлена наличием полиса ОМС, т.е. значительная часть этих граждан не получила медицинскую помощь в момент обращения. В общем количестве причин жалоб граждан (119 107) жалобы по вопросам обеспечения полисами ОМС составили 10,6% (2005 г. — 44,6%).

Как было показано выше, граждане РФ, не имеющие регистрации в регионе фактического пребывания, часто не обладают минимальным набором документов, необходимых для получения медицинской помощи в объеме Программы ОМС, и представляют собой наиболее уязвимую с точки зрения реализации прав на охрану здоровья группу населения.

При этом надо иметь в виду, что граждане, не имеющие регистрации в регионе фактического проживания, не являются однородной социальной группой, они отличаются друг от друга не только по полу, возрасту, уровню образования, но и по наличию и интенсивности источников средств существования и образу жизни. Понятно, что положение легально работающих граждан будет отличаться от положения граждан, работающих нелегально, а положение обеих этих групп – от положения людей, в силу разных причин не имеющих постоянной работы, и, следовательно, постоянных источников существования. Понятно, что граждане с доходом в эквиваленте 300 - 600 USD в месяц могут не только неофициально снять себе жилье, купить качественную одежду и продукты питания, но и при необходимости, приобрести наиболее часто применяемые лекарства, оплатить консультацию врача (общего профиля или узкого специалиста) или небольшую операцию. Учитывая, что основная масса таких людей, как правило, достаточно молоды и относительно здоровы, можно предположить, что для них вопрос получения медицинской помощи при нетяжелых заболеваниях не является трудноразрешимым. Хотя при неблагоприятном стечении обстоятельств (тяжелая болезнь, увольнение с работы и т.д.) их положение в отсутствие адекватных механизмов социальной защиты может быстро измениться в худшую сторону.

Иное дело — представители самой бедной группы из не имеющих регистрации граждан — «придонного» слоя бездомных, у которых кроме прописки отсутствует постоянная работа и «крыша над головой», которые вынуждены постоянно или временно вести уличный образ жизни. Уличные бездомные имеют весьма скудные источники средств существования²³, и, как правило, страдают различными заболеваниями, в том числе хроническими.

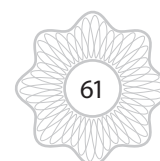
Поэтому, рассматривая вопрос о доступности медицинской помощи для бездомных, необходимо иметь в виду прежде всего представителей этой группы, как наиболее незащищенной с правовой и с социальной точек зрения.

Министерство внутренних дел располагает данными о 300 тысячах бездомных граждан, живущих вне жилых помещений (практически на улице) — тех, кого доставляли в милицийские отделения и составляли на них протоколы. По данным генерала МВД А. Алексеева в России 4,5 млн. «бомжей»²⁴. Причем около 100 тысяч — только в Москве. По данным

²² По данным Письма Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 29 июня 2007 г. №4848/ 30–3/и «О состоянии защиты прав граждан в системе ОМС в 2006 году» (Информационно-аналитическая справка «О состоянии защиты прав граждан в системе обязательного медицинского страхования в Российской Федерации в 2006 году»).

²³ Причем эти источники предоставляют бездомному средства существования не только в их денежном выражении, но и в натуре: в виде еды, одежды, места ночлега, возможности помыться и постирать. Порой такие «натуральные» средства существования составляют в бюджете бездомного долю, стремящуюся к 100%. Понятно, что за счет этих ресурсов невозможно оплатить медицинскую помощь.

²⁴ МВД предлагает реанимировать «советскую» статью о наказании за бродяжничество. Интервью (<http://www.flyfind.ru/news/334653.html>).



Константина Казанцева, директора центра социальной адаптации бездомных «Люблино», сегодня в России от 1,5 до 4,2 млн. бездомных — т.е. до 3% наших соотечественников²⁵. Расхождения в данных свидетельствуют об отсутствии достоверных сведений о численности таких людей.

По данным межрегионального исследования²⁶, охватившего в основном представителей «придонного» слоя бездомных, постоянную работу имеют только 2,8% представителей этой группы. Доля бездомных, не достигших трудоспособного возраста, и доля бездомных, достигших пенсионного возраста, суммарно составляют 10,3%. Данных о том, какова доля бездомных, работающих по официально заключенным договорам гражданско-правового характера, нет, но вряд ли эта доля превышает долю бездомных, имеющих постоянную официальную работу. Таким образом, есть основания полагать, что доля официально (постоянно или по гражданско-правовым договорам) работающих представителей «придонного» слоя бездомных, чье участие в программах обязательного медицинского страхования оплачивается за счет налогов с заработной платы (в части, подлежащей зачислению в фонды обязательного медицинского страхования), составляет примерно 10%. Наиболее уязвимым оказывается именно тот сегмент, который официально не работает и чьи взносы в систему ОМС оплачиваются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления из средств соответствующих бюджетов. Где и как могут получить полис эти оставшиеся 90% бездомных, вообще не ясно.

Согласно данным того же межрегионального исследования, большая часть «придонного» слоя бездомных имеет проблемы с документами. Так, паспорт гражданина России имели только 33,4% бездомных, временное удостоверение гражданина РФ — 0,2%, а полис обязательного медицинского страхования — 14,9% (лишь каждый седьмой). Не имели совершенно никаких документов 38,2% опрошенных бездомных. Таким образом, подавляющее большинство представителей так называемого «придонного» слоя бездомных не имеет хотя бы одного из двух документов, имеющих значение при решении вопроса получения медицинской помощи, а значительная часть (более трети) не имеют вообще никаких документов. Почти 26% бездомных, сообщивших об отсутствии у них документов, получали отказ при обращении за медицинской помощью. Среди бездомных, имеющих паспорт гражданина РФ и обращавшихся за медицинской помощью, отказы получали 13,5%, а среди тех, у кого нет паспорта гражданина РФ — в полтора раза больше (21,5%). Среди имеющих полис ОМС с отказом столкнулись 8% бездомных, а при его отсутствии доля отказов возросла до 21%. В пределах 8 — 21% лежит и вероятность отказа в бесплатной медицинской помощи лицам, не имеющим регистрации по месту пребывания и, следовательно, в большинстве случаев и полиса медицинского страхования, выданного на данной территории.

Необходимо также отметить, что среди опрошенных велика доля не обращавшихся за медицинской помощью (52,5% респондентов). Среди бездомных, считающих, что обращение за медицинской помощью в их положении (при отсутствии регистрации и одного или нескольких необходимых документов) бесполезно («не верю, что обращение поможет»), доля лиц с выраженными признаками потребности в медицинской помощи составляет 54%.

Как видим, проблема обеспечения граждан без регистрации возможностью реализации конституционного права на получение медицинской помощи стоит довольно остро и в достаточной мере не осознается властями как требующая внимания. Планы по созданию, развитию и совершенствованию системы оказания медицинской помощи всем гражданам, вне зависимости от наличия регистрации по месту жительства, отсутствуют и, как следствие, не учитываются в законодательной и нормативной сфере.

25 Бомж, или бездомный: социальный портрет современного странника (<http://www.miloserdie.ru/index.php?ss=1&s=5&id=170>).

26 Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России. По материалам межрегионального исследования. СПб., 2007.



КОСВЕННОЕ ВЛИЯНИЕ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА НА ЗДОРОВЬЕ ГРАЖДАН

Неприемлемые условия жизни части людей, не имеющих регистрации, вносят свой вклад в распространение социально обусловленных инфекционных заболеваний, таких как туберкулез, инфекции, передающиеся половым путем. В тоже время для целей данного раздела необходимо разделять бедность, усугубляемую системой регистрации, и бедность, вызванную другими причинами. В частности, правомочно говорить о том, что значительная доля бедности среди россиян не связана с системой регистрации, а вызвана или усугубляется несовершенной социальной политикой, пока не устраненными глубинными экономическими и иными проблемами.

Здесь необходимо обратить внимание на то, что Россия, как и большинство других индустриализованных стран, совершила эпидемиологический переход. Это означает, что лишь 3 — 5% от всей смертности вызываются инфекционными заболеваниями. Хотя инфекционные заболевания привлекают значительное международное финансирование и порой непропорциональную риторику в СМИ, неинфекционные заболевания являются важнейшей проблемой здоровья населения и ответственны за основную часть «бремени нездоровья» и устранимой преждевременной смертности. Это, конечно, не означает, что бороться с инфекциями не надо.

Неинфекционные заболевания, риск которых значительно выше у бедных слоев населения в связи с нездоровым питанием, невозможностью соблюдать адекватный режим жизни, являются в значительной мере предотвратимыми элементарными мерами по модификации образа жизни. Важную роль здесь играют питание и физическая активность. Система регистрации способствует расслоению населения на граждан и «недограждан», усугубляя, таким образом, бедность и способствуя распространению нездорового образа жизни.

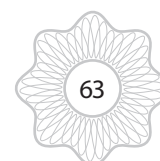
Неравенство прав способствует усугублению бедности через множество механизмов, таких, например, как сниженный доступ к получению социальных пособий и образования. Более распространены среди бедных и менее образованных слоев населения проблемы злоупотребления алкоголем, курения, потребления нелегальных психоактивных веществ, хотя точно установить, в какой мере ситуация связана именно с системой регистрации, невозможно. В то же время лечение этих зависимостей недоступно лицам без регистрации, что, несомненно, приводит к хронизации адиктивных патологий.

Стоит отметить, что правовая дискриминация распространяется на всех членов семьи. Права детей лиц без регистрации также нарушаются. Например, хотя бесплатные спортивные секции в настоящее время не столь распространены, прием в них, как правило, ведется по месту жительства. Невозможность адекватных физических тренировок на раннем этапе жизни является одним из факторов, оказывающих неблагоприятные долговременные эффекты на здоровье.

ЗДОРОВЬЕ НАИБОЛЕЕ УЯЗВИМЫХ ЛИЦ БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ

Состояние здоровья лиц без регистрации, имеющих арендуемое или иное жилье, не изучалось, поэтому трудно сказать, насколько оно отличается от среднего по России. Проводились лишь исследования по состоянию здоровья лиц, не имеющих жилья, и то преимущественно по так называемому «придонному» слою, т.е. по наиболее неблагополучным²⁷. При этом остается неизвестным, какая часть бездомных относится к этому условному слою. Среди бездомных из наименее благополучной страты доля лиц, имеющих, по их словам, инвалидность, составляет 11,6% от числа опрошенных. Этот показатель близок к таковому по всему взрослому населению России. 1,7% респондентов сообщили, что имеют первую группу инвалидности, 3,9% — вторую рабочую, 4,1% — вторую нерабочую и 1,9% — третью. Среди

²⁷ Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России. По материалам межрегионального исследования. СПб., 2007.



женщин об инвалидности сообщила почти каждая шестая (18%), среди мужчин — каждый девятый (10,5%). Половину всех бездомных, сообщивших о наличии у них инвалидности, составляют респонденты в возрасте 50-60 лет. Скорее всего инвалидность устанавливалась до момента потери жилья и регистрации. Однако справка об инвалидности есть лишь у 5,2% опрошенных бездомных.

Среди бездомных, имеющих паспорт гражданина РФ, сообщения о наличии инвалидности встречаются в полтора раза чаще (17%), среди имеющих полис ОМС — вдвое чаще. Среди имеющих полис ОМС почти каждый третий респондент сообщил о наличии инвалидности. Можно предположить, что в случае, если обеспечение бездомных необходимыми документами (паспортами, полисами ОМС и т.п.) будет организовано должным образом, то уровень установленной инвалидизации приблизится к уровню объективной (реальной) инвалидизации и может, по крайней мере, удвоиться.

В среднем каждое пятое обращение за медицинской помощью бездомных, сообщивших о наличии у них инвалидности, завершалось отказом (19,4%). Такая ситуация является одной из причин того, что около трети респондентов (35%), сообщивших о наличии у них инвалидности, за медицинской помощью не обращались.

По данным того же исследования, почти половина (40%) участвовавших в опросе представителей «придонного» слоя бездомных сообщили, что проходили проверку на туберкулез. При этом 33,3% от общего массива опрошенных (или 83% от числа обследованных на туберкулез) отметили, что туберкулез у них не выявлен. У 6,7% общего массива опрошенных (или у 16,8% бездомных, обследованных на туберкулез) туберкулез был выявлен. То есть, среди обследованных бездомных туберкулез обнаружен у каждого шестого. Респонденты, сообщившие о наличии диагноза туберкулеза или предполагающие его наличие, оказываются в значительно худших социально-бытовых и санитарных условиях. Среди них менее половины (45-47%) имеют возможность еженедельно помыться, в то время как большинство (соответственно, 55% и 59%) имеют такие возможности эпизодически — раз в месяц или реже. Регулярно горячую пищу потребляет лишь пятая часть больных туберкулезом и каждый десятый из числа предполагающих наличие туберкулеза.

Глубоких исследований состояния здоровья бездомных в России не проводилось. Однако данные других стран, а также социально-экономические и гигиенические условия существования этой группы и особенности образа жизни (высокий уровень насилия, преступных действий и др.) позволяют уверенно предположить среди них большую распространенность травм, отравлений, обморожений, инфекций, передаваемых половым путем, психических и, среди женщин, — гинекологических болезней.

Стоит отметить, что, хотя столь неблагоприятные показатели здоровья обусловлены собственно фактором бездомного существования, а также социальным, экономическим и поведенческим неблагополучием, институт регистрации по месту жительства, приводящий к снижению доступности медицинской помощи, усугубляет ситуацию, препятствуя своевременному лечению возникающих заболеваний, в том числе и инфекционных.

ОЦЕНКА СУММАРНОГО ВЛИЯНИЯ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИИ НА ЗДОРОВЬЕ РОССИЯН

Ранее мы говорили о том, что среди наиболее уязвимых групп, не имеющих регистрации по месту жительства, состояние здоровья значительно хуже, чем в среднем по России. Хотя данных о здоровье российских граждан, проживающих в пригодных для жилья помещениях, но не имеющих регистрации в регионе проживания, явно недостаточно, в этом разделе мы попробуем дать приблизительную оценку масштаба влияния института регистрации на здоровье. Необходимо еще раз подчеркнуть тот факт, что группа граждан, не имеющих регистрации в регионе проживания, является крайне неоднородной. Часть таких граждан фактически не имеет ограничений в получении медицинской помощи (граждане с высоким доходом), и для них институт регистрации по месту жительства создает лишь незначительные трудности, в то время как другая



часть этой группы фактически полностью лишена доступа к неэкстренным видам помощи (граждане, не имеющие постоянного источника дохода).

Если бы доступность медицинской помощи для неблагополучной части граждан без регистрации была бы такой же, как и для среднестатистических россиян, а количество лиц в этой группе составляло бы 5 млн. человек, суммарное количество случаев госпитализации за год составило бы более млн. случаев. Более ста тысяч госпитализаций было бы связано с инфарктами и инсультами. Количество обращений в первичное звено здравоохранения составило бы около 45 миллионов. Более 80 тысяч человек из этого числа умерли бы в течение года, из них более половины от болезней органов кровообращения.

Расчет предотвратимой смертности в России показал, что условно на 10% можно повысить продолжительность жизни россиян и порядка 10% смертей можно предотвратить своевременными медицинскими вмешательствами. Потенциал профилактических мер значительно выше, однако большая часть из них, такие как снижение доступности табачной и алкогольной продукции, имеет эффекты на сплошной срез популяции, вне зависимости от социального положения. Практически столь же эффективные меры медицинского свойства, такие, например, как контроль артериальной гипертензии и скрининг на рак шейки матки, более доступны гражданам, не относящимся к уязвимым группам. В то же время, в России эти недорогие и эффективные вмешательства в целом используются недостаточно, даже в отношении категорий граждан, благополучных с точки зрения наличия регистрации по месту жительства и необходимых для получения медицинской помощи документов.

Хотя адекватных данных, сравнивающих смертность лиц с регистрацией по месту жительства и без нее, к сожалению, нет, вполне обоснованным будет сказать, что никак не менее 8 тысяч смертей в год в России можно было бы предотвратить, обеспечив всем гражданам адекватный доступ к медицинской помощи, устранив привязку получения медицинских услуг к прописке²⁸. Для изменения законодательства с целью повышения доступности медицинской помощи для лиц без регистрации требуется относительно немного средств, а обязательства сделать это законодательно закреплены.

РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ И ДОСТУПНОСТЬ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

Уделяя достаточно внимания негативным моментам действующей в России системы регистрационного учета, необходимо отметить, что институт регистрации существует и в других европейских странах. В то время, как в одних странах, например в скандинавских, система регистрации по месту жительства достаточно строгая, в других странах, например в Германии, она несколько мягче, а в Британии вообще отсутствует.

В то же время и в странах, где существует институт регистрации, и в странах, где его нет, присутствуют системы, ориентированные на оказание помощи лицам, не имеющим формального права на обладание жильем или закрепленного за ними адреса. Так, в Норвегии при рождении все лица, появившиеся на свет на территории страны, получают номер социального страхования — аналог ИНН, который затем используется в качестве кода для получения всех социальных услуг. При этом наличие самого документа подтверждающего номер «социального страхования» в подавляющем большинстве случаев не требуется, а идентификация происходит по полному имени, дате и месту рождения. Номер этот не связан с местом жительства и позволяет получать помощь на территории всей страны, в том числе бездомным. Такой же номер получают и трудовые мигранты, которые тем не менее обязаны регистрироваться по месту пребывания.

В Германии, где существует институт регистрации, выдача полиса обязательного медицинского страхования не привязана к прописке. Любой гражданин, вне зависимости от наличия

28 Это снижение смертности произошло бы преимущественно за счет наиболее уязвимых групп, в первую очередь «придонного» слоя бездомных.

жилья и регистрации, сам выбирает страховую компанию, подавляющее большинство которых являются частными. Полученный страховой полис дает доступ к медицинской помощи. Оплата страховки осуществляется работодателем или, для безработных, бюджетом.

В Британии, где большинство граждан регистрируются у одного из врачей общей практики по месту жительства (как правило, в зависимости от индекса, так как врачи первичного контакта в ряде случаев выезжают на дом к пациенту) или в редких случаях по месту работы, существует множество возможностей получить любую медицинскую помощь без такой регистрации. Так, лица, мигрирующие в пределах страны, при обращении к врачу первичного звена, у которого они не зарегистрированы, просто заполняют особую форму временной регистрации прямо у доктора. Эта форма дает возможность врачу получить оплату за консультацию незарегистрированного пациента. В большинстве офисов врачей общей практики существуют специальные «дни открытых дверей»: один раз в неделю можно обратиться за помощью без записи и вообще без каких-либо документов. Экстренная же помощь оказывается всем бесплатно, никаких документов для ее оказания не требуется.

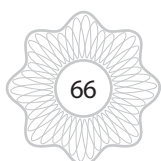
Наконец, для иностранцев, въезжающих в страны Шенгенского договора и другие европейские страны, существует требование иметь в наличии страховой медицинский полис, который необходим для получения въездной визы.

Для нелегальных мигрантов и других неграждан практически во всех европейских государствах и США существует ограниченное количество клиник, в которых нет необходимости предъявлять какие бы то ни было документы, однако диапазон услуг в таких клиниках, как правило, весьма ограничен.

СИСТЕМЫ, ПОВЫШАЮЩИЕ ДОСТУПНОСТЬ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ ДЛЯ ЛИЦ БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В России существуют отдельные государственные и негосударственные, в основном пилотные, проекты, опыт работы которых показывает, что частичное снижение остроты проблемы оказания медицинской помощи лицам, не имеющим регистрации, возможно даже без изменения федерального законодательства. В число таких инициатив входят: система социального учета, осуществляемая в Санкт-Петербурге с 1997 года ГУ «Городской пункт учета граждан РФ без определенного места жительства» в рамках Плана мероприятий по профилактике бездомности, принимаемого Правительством Санкт-Петербурга; временная регистрация в социальных учреждениях лиц, не имеющих регистрации на территориях отдельных субъектов РФ, производящаяся иногда даже с нарушением правил регистрационного учета; создание низкопороговых клиник, оказывающих медицинскую помощь всем нуждающимся вне зависимости от наличия регистрации на данной территории и документов. К сожалению, таких проектов на настоящий момент немного и функционирование их подчас проблематично, поскольку не все они являются государственными и имеют устойчивое финансирование. Кроме того, такие проекты не в состоянии в полной мере решить проблему доступности медицинской помощи для всех слоев граждан, не имеющих регистрации.

Так, сформированная в Санкт-Петербурге система социального учета фактически разделила всех граждан без регистрации на «своих», имевших последнее место жительства (регистрации) в Санкт-Петербурге (Ленинграде), и всех прочих — «чужих». Все «чужие», а также «свои» по тем или иным причинам, например из-за отсутствия паспорта, не прошедшие учет в Городском пункте учета, лишены большинства возможностей по получению медицинской помощи и иной поддержки, их положение мало чем отличается от положения граждан без регистрации, проживающих в других субъектах РФ. Амбулаторная помощь оказывается им только во врачебном медпункте на базе больницы № 30 им. С. П. Боткина, что в условиях такого большого города явно не соответствует принципу линейной доступности, а стационарная медицинская помощь оказывается им только по экстренным показаниям, поскольку оформить документы, необходимые



для плановой госпитализации, эта категория граждан без необходимых документов и доступа к поликлинической сети не может. Схожая ситуация имеет место в Москве. По одному медицинскому пункту для бездомных на мегаполис — это катастрофически мало. Результатом такого положения дел является возникновение более тяжелых, запущенных форм заболеваний, их хронизация, а также инвалидизация бездомных²⁹.

Данные системы ориентированы в первую очередь на наиболее неблагополучные слои бездомных. В то же время можно с уверенностью сказать, что до настоящего времени основной вариант получения медицинской помощи для лиц без регистрации — платный, при этом значительная часть платежей является теневой.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Как показывают выводы Независимого доклада о доступности медицинской помощи в России³⁰, своевременная качественная медицинская помощь является недоступной для значительной части населения России. Это прежде всего относится к социально-уязвимым группам населения, потому что они, с одной стороны, имеют худшие по сравнению с основным населением показатели здоровья, а с другой стороны, либо полностью зависимы от системы здравоохранения (тяжело больны), либо лишены образования и ресурсов (временных, финансовых, информационных), необходимых для того, чтобы заниматься длительным и ресурсоемким процессом обжалования действий медиков.

Анализ нормативных актов, принятых органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также правоприменительной практики в области здравоохранения, проведенный в рамках данного аналитического отчета и некоторых других исследований³¹, однозначно свидетельствует, что у нас в стране не созданы цивилизованные механизмы реализации гражданами их права на охрану здоровья и компенсации ущерба вследствие нарушения этого права. Это ставит большое число людей в абсолютно бесправное положение.

Система регистрации снижает доступность медицинской помощи и оказывает в целом негативное влияние на здоровье россиян и иностранных граждан, находящихся на территории страны (по различным оценкам от 1,5 до 4 с лишним миллионов бездомных, от 2 до 5 миллионов внутренних мигрантов, а также 2-4 млн. трудовых иностранных мигрантов без регистрации)³². Формализация доступа к медицинским услугам (в первую очередь, к неотложным услугам) приводит к негативным последствиям: 1) способствует увеличению сумм, вымогаемых у пациентов; 2) снижает количество обращений, в том числе обоснованных с медицинской точки зрения, или приводит к более поздним обращениям, что в ряде случаев снижает эффективность лечения.

В создавшейся ситуации представляется необходимым устранить зависимость оказания медицинской помощи от наличия регистрации по месту жительства и наличия полиса ОМС. Это может достигаться предоставлением медицинским организациям права выписывать счета государственному заказчику за оказанную медицинскую помощь на основании государственного заказа по установленным тарифам.

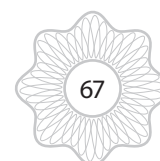
Необходимо также создать механизмы для получения бесплатной помощи иностранными гражданами, лицами без гражданства и с неподтвержденным гражданством (в числе

29 Карлинский И. Возможность реализации бездомными конституционного права на медицинскую помощь. Анализ законодательства. Неопубликованный доклад. 2007.

30 Независимый доклад о доступности медицинской помощи для бедных и представителей других уязвимых групп в Российской Федерации (www.osdm.org).

31 См., например, Карлинский И.

32 Мукомель В. Экономика нелегальной миграции в России. Демоскоп. № 207-208. 2005.



которых находится много российских граждан, по разным причинам не имеющих возможность подтвердить гражданство). Для легальных трудовых мигрантов из других государств и иностранных граждан, въезжающих на территорию РФ, необходимо ввести требование приобретения медицинского страхового полиса при въезде в страну. Для нелегальных мигрантов и иных социально-уязвимых групп необходимо создать сеть низкопороговых служб, имеющих хотя бы ограниченный набор медицинских услуг, для получения помощи в которых не требуется никаких документов.

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.А. Григорьева, доктор социологических наук, профессор кафедры теории и практики социальной работы факультета социологии СПбГУ, зам. директора Центра дополнительного образования по социологии и социальной работе факультета социологии СПбГУ

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрационного учета
декабря 2005 г.

1. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ: ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Конституция Российской Федерации, действующее законодательство и международные договоры России предусматривают широкий спектр прав и свобод человека и гражданина, в том числе социальные и экономические права (право на труд, на охрану здоровья, право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, наступления старости или иного случая утраты средств существования по независящим от него обстоятельствам и т. д.).

Государство призвано создать для людей возможности реализации этих прав, в первую очередь, **за счет их собственной активности**. Так, право на труд является не только одним из гарантированных прав, но и важнейшим механизмом, обеспечивающим реализацию многих других экономических, социальных и культурных прав прямо (через заработную плату, через обеспечение служебным жильем, через наем и покупку жилья) или косвенно (через налоги, системы страхования и т. п.). В том случае, если собственной активности человека недостаточно или она ограничена в силу каких-либо причин социального характера (состояние здоровья, возраст, пребывание в местах лишения свободы, трудная жизненная ситуация и др.), должны включаться **механизмы социальной защиты**, представляющие собой комплекс конкретных мероприятий экономического, правового и организационного характера, направленных на поддержку наиболее уязвимых слоев населения (**социальное обеспечение, социальное страхование и социальная помощь**).

Важно отметить, что нормы Конституции РФ имеют «рамочный» характер, определяют общее правовое поле. Чтобы конституционные нормы были реализованы, необходим комплекс законов и подзаконных актов, регулирующих правоприменение. Поэтому наличие определенной конституционной правовой нормы не означает гарантии ее реализации каждому гражданину РФ и в равном объеме. Социальные права не являются правами «прямого доступа» ни в одном государстве. Реализация правовых норм связана с определенными «барьерами доступа», среди которых в России важнейшими являются:

- *Экономические возможности государства, ограничивающие объем реализации социальных прав.* Отсюда возникает понятие социальных нормативов и необходимость определить минимум социальных гарантий.
- *Рамочный характер законов, принимаемых на уровне Российской Федерации.* Федеральные законы конкретизируются и доводятся до возможности их применения на уровне законодательных актов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Во многих случаях это приводит к запаздыванию правоприменительных документов. Законотворческий процесс в субъектах РФ слабо контролируется, в том числе в плане соответствия принимаемых законов Конституции РФ и ряду основополагающих федеральных законов.
- *Не отработанные нормы правоприменения, отсутствие четко прописанных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов.*
- *Разделение Российской Федерации на ряд территорий — субъектов РФ, имеющих собственные бюджеты.* Политика социального обслуживания с 01.01.2005 года, в соответствии с законом № 122-ФЗ от 22.08.2004 года, является предметом ведения субъектов РФ, поэтому гарантированные перечни социальных услуг, предоставляемых населению бесплатно, могут существенно различаться от региона к региону в зависимости от экономической ситуации в каждом из них. Различаются дотируемые территории и территории-доноры, причем ситуация в каждом конкретном регионе может меняться достаточно быстро. Так, например, экономический кризис 2008-2009 годов показал, что ряд территорий-доноров, чей бюджет формировался за счет высоких цен на нефть, газ, металл и т. д., внезапно столкнулись с бюджетным дефицитом, что может привести к сокращению финансирования социальных услуг.

В сфере социальной защиты населения не существует единого правового пространства. Процесс федерализации, деконцентрации и децентрализации субъектов РФ при-

вел к весьма запутанным результатам, которые связаны с тем, что роль центра и местных властей в социальной политике уменьшилась, но возросло значение и бесконтрольность субъектов РФ. А на уровне отраслей/ предприятий процесс приватизации привел к бесконтрольности работодателей и ущемлению прав наемных работников, на которые инспекции по труду реагируют вяло, да и применяемые к работодателям штрафные санкции ничтожны по своим размерам.

Реализация социальной политики/ социальных прав граждан в России сталкивается с реальными трудностями, такими как:

- образовавшийся «разрыв» между поставленными самой жизнью социальными проблемами и возможностями финансово-экономического, организационного и управленческого плана;
- противоречия между декларируемыми федеральным центром, региональными и местными властями целями и задачами социальной политики, с одной стороны, и реальными мерами по их осуществлению — с другой;
- противоречия между органами социальной политики центра и регионов, которые охватывают сферы компетенции, управления и организации конкретной работы по реализации социальных программ;
- противоречия, обусловленные явным несоответствием между необходимыми в управлении социальной сферой информационными технологиями и современным состоянием социального менеджмента как на федеральном, так и региональном и муниципальном уровнях.

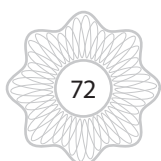
2. ДОСТУП К ЗАНЯТОСТИ

Доступ к занятости имеет сложную структуру. Людям, находящимся в трудоспособном возрасте и не имеющим ограничений по состоянию здоровья, он должен обеспечивать:

- возможность получить работу и тем самым удовлетворительный уровень жизни для них самих и их семей;
- возможность **легального трудоустройства**, поскольку только через легальное трудоустройство обеспечивается доступ к реализации многих других социальных прав и предоставляемых государством социальных гарантий. Россия — страна, где доходы основной части населения связаны с наемным трудом! Только при легальном трудоустройстве возможно получение предусмотренных законом выплат в случае болезни, беременности и родов, увольнения по инициативе администрации и т.п. Кроме того, наличие правильно оформленной трудовой книжки обеспечивает подтверждение трудового стажа, необходимого для начисления как базовой, так и страховой части пенсии (см. ниже). От регулярного перечисления работодателем страховых взносов в Пенсионный фонд зависит размер будущей пенсии. В случае отсутствия регистрации по месту жительства оформление полиса ОМС по месту работы дает право на получение бесплатной медицинской помощи.

Трудовой кодекс РФ запрещает дискриминацию граждан в зависимости от обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника, в том числе и из-за отсутствия регистрации по месту жительства или по месту пребывания. Тем не менее **есть ряд обстоятельств, осложняющих реализацию трудовых прав граждан, не имеющих регистрации в регионе, в котором они ищут работу.**

Введение с 2000 года ИНН значительно усложнило доступ к занятости для лиц, зарегистрированных в регионах, отличных от региона проживания и/ или не имеющих свидетельства о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации. Хотя **отсутствие свидетельства о постановке на учет в налоговом органе**, по закону, в подавляющем большинстве



случаев¹ не должно служить основанием для отказа в приеме на работу, отсутствие одного влечет за собой ряд сложностей в оформлении работодателем отчетности, что **существенно снижает шансы на официальное трудоустройство для лиц, не имеющих ИНН** (равно как и свидетельства о постановке на учет в пенсионном фонде). Для самих работников переоформление ИНН в случае смены места проживания, даже при наличии регистрации, может быть связано с многочасовым стоянием в очередях.

Еще хуже обстоят дела у граждан, не имеющих паспорта. В силу требований ст. 65 Трудового кодекса РФ при поступлении на работу гражданин обязан предъявить паспорт или иной документ, удостоверяющий личность. **Отсутствие паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, практически лишает граждан шансов на легальное трудоустройство.**

3. ДОСТУП К СОЦИОЗАЩИТНЫМ МЕХАНИЗМАМ

Объем, в котором гражданин может реализовать право на социальную защиту, зависит от того, какие именно социальные службы имеются в регионе обращения и какие документы гражданин может предъявить (паспорт, регистрацию по месту жительства в регионе, где он хотел бы реализовать свои социальные права, регистрацию по месту жительства в ином регионе РФ) или не может предъявить никаких.

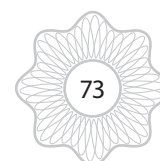
По степени включенности в государственную систему социальной защиты всех граждан РФ можно разделить на следующие группы:

- граждане с наличием паспорта и регистрации в регионе, где они фактически проживают;
- граждане с просроченным российским паспортом/ советским паспортом;
- граждане с российским паспортом и с регистрацией в другом регионе или без регистрации;
- граждане без документов.

Для первой из этих групп меры социальной защиты доступны в наибольшей степени, шансы последней группы на получение необходимой помощи минимальны. При жестком требовании наличия регистрации по месту жительства для реализации почти всех социальных прав ответственность за свою идентификацию лежит практически полностью на самом человеке. При утере удостоверяющих личность документов (поскольку не все они существуют на электронных носителях и в системах учета) процесс их восстановления обычно сложен и длителен. Без документов человек практически беззащитен перед правоохранительными органами, он также не может реализовать свои права на социальную защиту. Минимальные возможности реализации прав до момента восстановления паспорта и регистрации созданы лишь в некоторых субъектах РФ (например, возможность трудоустройства — в Перми и Калининграде, возможность получения медицинской помощи — в Санкт-Петербурге). Имеющийся в этих регионах опыт нуждается в изучении на предмет его эффективности и возможности адаптации к другим регионам.

Механизмы реализации гражданами РФ права на социальную защиту привязаны к институту регистрации (прописки) даже в тех случаях, когда речь идет об оказании социальной помощи гражданам без регистрации («гражданам без определенного места жительства»). Так, в рамочном Законе РФ «О социальном обслуживании населения» от 15.11.1995 года в ред. Закона РФ от 22.08.2004 № 122-РФ в ст. 7 и ст. 11 прямо указано, что право на социальное обслуживание в виде «предоставления временного приюта» имеют «граждане без определенного места жительства и определенных занятий». В ст. 17 того же закона указано, что в число учреждений социального обслуживания входят «дома ночного пребывания». Кажется, что правовая основа для реализации социальных прав этих граждан создана. Однако более внимательный анализ практики социальной работы показывает,

¹ Исключение составляют некоторые виды государственной службы.



что решающим в доступе к социальным правам все же является факт наличия регистрации у обратившегося, причем регистрации не просто на территории РФ, но по адресу, который обслуживается данным социальным, медицинским, образовательным и т.п. учреждением.

4. ДОСТУПНОСТЬ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН (ВETERАНЫ, ИНВАЛИДЫ, ПЕНСИОНЕРЫ, СЕМЬИ С ДЕТЬМИ И ДР.)

Доступность** предусмотренных законом мер социальной защиты отдельным категориям граждан при отсутствии регистрации по месту жительства и/или документов, удостоверяющих личность, **определяется тем, насколько тесно механизм оказания конкретных видов социальной поддержки увязан с местом жительства гражданина.

4.1. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

4.1.1. Оформление и получение пенсий

В последние годы проявились новые факторы, как улучшающие возможности оформления/ получения пенсий лицами, не имеющими некоторых документов или регистрации, так и ухудшающие эти возможности.

Как фактор, негативно влияющий на сохранение/ подтверждение трудовых и пенсионных прав, нужно отметить требование большинства работодателей о необходимости при устройстве на работу иметь свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе. ИНН оформляется при наличии паспорта или документа, удостоверяющего личность физического лица и место его жительства (нужен и документ, и регистрация). Без ИНН невозможно устроиться на работу легально, с «белой» зарплатой, из чего в дальнейшем следуют нарушения многих прав, в том числе и пенсионных.

К числу позитивных факторов нужно отнести:

- Разделение с 2002 года пенсии на «базовую» и «трудовую», т.е. пенсию по возрасту/ старости (фактически это социальная пенсия по прежнему законодательству) и страховую/ трудовую пенсию.
- Развитие с 1998 года системы персонифицированных (индивидуальных) пенсионных счетов и оформление каждому работающему Страхового свидетельства государственного пенсионного страхования. К началу пенсионной реформы, т.е. к 2001 году, эта система была внедрена во всех регионах России. Потенциально она может позволить перейти к оформлению страховой части пенсии без предоставления подтверждающих занятость документов на бумажных носителях. Базы данных Пенсионного фонда РФ в настоящее время являются наиболее полными и предусматривают возможность межрегионального обмена данными. Начиная с 2011 года, все вновь выходящие на пенсию могли бы предъявлять только Страховое свидетельство, поскольку оно содержит не только номер персонифицированного счета, но фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, пол, что вполне достаточно для идентификации работника и оформления пенсии.

Оформление пенсий для пожилых (по старости) и инвалидов (по состоянию здоровья) связано с наличием регистрации и необходимых документов (паспорта, трудовой книжки). Для оформления инвалидности необходимы медицинские документы, в том числе заключения МСЭК, работа которой организована по территориальному признаку².

² Более подробно о доступности оформления медицинских документов для граждан без регистрации и без документов — в разделе «Охрана здоровья граждан и институт регистрационного учета в российской Федерации» данного Аналитического отчета.



Регистрация по месту жительства или по месту фактического проживания

Говоря о влиянии **регистрации** по месту жительства на назначение и выплату пенсии, надо отметить два вида этого влияния: *прямое* и *опосредованное*.

Прямое влияние

Порядок обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую, а также выплаты пенсии регулируется множеством нормативно-правовых актов различного уровня. Встроенность регистрации по месту пребывания или по месту жительства в предусмотренные ими механизмы реализации права на социальное обеспечение различна.

Федеральное законодательство³ исключает граждан, не имеющих регистрации по месту жительства и месту пребывания, из числа лиц, которым могут быть произведены назначение, перерасчет размера и выплата трудовой пенсии по государственному пенсионному обеспечению, поскольку указанные действия производятся органом, осуществляющим пенсионное обеспечение **по месту жительства**.

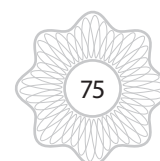
Однако Правила обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее — Правила обращения за пенсией), утвержденные совместным постановлением Минтруда РФ и Пенсионного Фонда РФ от 27 февраля 2002 № 17/19пб, предусматривают, что под их действие подпадают граждане Российской Федерации, **не имеющие постоянного места жительства на территории Российской Федерации**, при наличии у них права на пенсию. «Граждане Российской Федерации, не имеющие подтвержденного регистрацией места жительства и места пребывания, подают заявление о назначении пенсии в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации **по месту своего фактического проживания**» (ч. 3 п. 6 Правил обращения за пенсией).

При смене пенсионером места жительства в пределах Российской Федерации пенсионное дело пересылается по почте на основании запроса территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации, подготовленного в соответствии с заявлением пенсионера и документами о регистрации **по новому месту жительства**. В том случае, **если пенсионер не зарегистрирован по новому месту жительства или месту пребывания** на территории Российской Федерации, запрос пенсионного дела оформляется на основании личного заявления пенсионера, в котором следует указать **сведения об адресе места фактического проживания** (ч. 2 п. 36 Правил обращения за пенсией).

Связывая понятие «**место фактического проживания**» с понятием «**адрес**», указанная норма теоретически исключает возможность обращения за пенсиями не имеющих места жительства и места пребывания граждан, проживающих вне зданий (строений), которым в установленном порядке присвоены адреса. Отсутствие жалоб бездомных граждан, проживающих вне мест, имеющих адреса, на невозможность обращения за пенсией из-за отсутствия у фактического места их проживания адреса свидетельствует о том, что на практике эта проблема решается за счет указания в заявлении какого-либо произвольно выбранного адреса. Это вполне реально, учитывая, что документом, подтверждающим место фактического проживания гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, является его личное заявление⁴, и, как следствие, чиновник пенсионного ведомства не несет ответственности за соответствие этого адреса реальному месту фактического проживания бездомного гражданина.

³ Ст. 24 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; ст. 18 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

⁴ Часть 7 пункта 15 Перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утвержденного совместным Постановлением Минтруда РФ и Пенсионного Фонда РФ от 27 февраля 2002 г. № 16/19па.



Таким образом, есть все основания утверждать, что **на сегодняшний день отсутствие места жительства и места пребывания не оказывает прямого влияния на возможность назначения, перерасчета и получения пенсии.**

Опосредованное влияние

Вместе с тем опосредованное влияние отсутствия места жительства и места пребывания на возможность реализации гражданином права на социальное обеспечение по возрасту и инвалидности огромно.

Связанная с отсутствием места жительства невозможность легального трудоустройства — это не только отсутствие отчислений в пенсионный фонд, невозможность подтвердить размеры заработка, но и невозможность удостоверения трудового (страхового) стажа, необходимого для назначения трудовой пенсии. Это сказывается не только на размере, но и на самой возможности назначения трудовой пенсии:

- Лица, которые не могут представить документы, подтверждающие наличие у них предусмотренного п. 2 ст. 7 Федерального закона от 17 декабря 2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» пятилетнего страхового стажа, не имеют права на трудовую пенсию по старости.
- Не имеющие страхового стажа инвалиды также не могут претендовать на получение трудовой пенсии.
- Лица, для которых не имевший страхового стажа гражданин без регистрации был кормильцем, не имеют права на трудовую пенсию по утрате кормильца.

Все вышеперечисленные граждане в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» **имеют право только на социальную (базовую) пенсию**, которая существенно меньше трудовой.

При назначении пенсии по старости наличие или отсутствие достаточного страхового стажа влияет и на возраст, по достижении которого гражданин имеет право на пенсию.

Для назначения социальной пенсии по старости нетрудоспособные мужчины должны достичь возраста 65 лет, а женщины — 60 лет (подпункт 1 п. 1 ст. 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»), тогда как право на трудовую пенсию по старости имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет (п. 1 ст. 7 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»).

Документ, удостоверяющий личность

За оформлением пенсии человек должен обратиться лично или прислать нотариально заверенное заявление по почте. Заявление может принести в отделение Пенсионного фонда по месту фактического пребывания как сам гражданин, так и доверенное лицо (заявление в таком случае должно быть нотариально заверено).

Однако реальная ситуация, к сожалению, пока отличается от той, которая могла бы быть, исходя из имеющейся правовой базы: в любом случае **для оформления пенсии необходим документ, удостоверяющий личность**. Вид этого документа установлен постановлением Пенсионного фонда РФ — это паспорт гражданина РФ⁵; паспорт гражданина СССР 1974 года (действителен для граждан РФ, в том числе отказавшихся от оформления нового паспорта по религиозным соображениям); удостоверяющий личность документ, выданный органами внутренних дел; справка об освобождении из мест лишения свободы; военный билет (для военных).

Трудовая книжка

Если гражданин в течение последних 20 лет не работал, но имеет необходимый для начисления пенсии стаж (5 лет), то для оформления базовой пенсии у него должна быть в наличии **трудовая книжка**.

Еще более неоднозначная картина связана с оформлением страховой пенсии. Поскольку существование персонифицированного учета фактически началось с 2001 года, **для оформления страховой пенсии нужна трудовая книжка**, подтверждающая трудо-

⁵ Конституция РФ не содержит указания на обязанность иметь гражданский паспорт или заменяющие паспорт гражданина РФ документы.



вой стаж до момента оформления пенсии и особенно до 2001 года. В записях трудовых книжек нередко встречаются неточности. В таких случаях для оформления пенсии требуется подтверждение от тех предприятий, организаций, учреждений, где была сделана запись, вызывающая вопросы. Если эти организации, предприятия, учреждения находятся в данном населенном пункте, то это вопрос решаемый, хотя хлопотный. Если за пределами данного населенного пункта, то необходимо время для отправки запросов и получения подтверждающих стаж документов.

Все эти бумажные документы **делают возможность оформления страховой части пенсии проблематичной для граждан, у которых эти документы отсутствуют.**

4.1.2. Оформление пособия на ребенка, выплат по беременности и родам

Без регистрации невозможно получить предусмотренные законом выплаты в случае болезни, беременности и родов, увольнения по инициативе администрации и т.п.:

В большинстве регионов РФ все так называемые «детские» выплаты привязаны к **месту работы** или **месту жительства** матери. По месту работы они могут быть получены, если женщина работает **легально**, с оформлением трудовой книжки и «белой» зарплатой. Если женщина не работает, пособия на детей оформляются и получаются через Территориальный орган Фонда социального страхования или через органы социальной защиты **по месту жительства**. Таким образом, **привязка к месту работы или жительства носит обязательный характер.**

4.1.3. Оформление договора «Материнский капитал»

Учет лиц, имеющих право на материнский капитал, ведет Пенсионный фонд через федеральный регистр лиц, имеющих право на дополнительные меры социальной поддержки.

6 Поскольку так называемые «детские» пособия устанавливаются законодательствами субъектов РФ, то практика в этих вопросах в разных субъектах РФ может несколько различаться. В Санкт-Петербурге, например, где действует система социального учета граждан РФ без определенного места жительства, ежемесячное пособие на ребенка лицам без определенного места жительства назначается при условии постановки их на учет в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга (ч. 3 ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2004 № 587–80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге», ред. от 19.10.2007 г.). Проживающие в Санкт-Петербурге со своими детьми бездомные граждане, имевшие последнюю регистрацию по месту жительства (постоянную прописку) вне Санкт-Петербурга или не имевшие ее вовсе, указанное пособие получить не могут. О социальном учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства в Санкт-Петербурге — см. Пункт б. «Механизмы, компенсирующие проблемы, порождаемые связью механизмов социальной защиты с наличием регистрации (Социальный учет бездомных граждан на примере Санкт-Петербурга)» данного раздела. В то же время, установленные Законом Санкт-Петербурга от 24.11. 2004 № 587–80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге» компенсационные выплаты (единовременная компенсационная выплата при рождении ребенка; ежегодная компенсационная выплата на детей из многодетных семей, обучающихся в образовательных учреждениях, на приобретение комплекта детской одежды и др.) не распространяются на самый социально незащищенный детский контингент — на детей, родившихся и воспитывающихся в семьях, по тем или иным причинам не имеющих места жительства. Фактически речь идет о разделении детей по признаку наличия у семьи, в которой родился и/или живет и воспитывается ребенок, места жительства. Такой же дискриминации подвергаются беременные женщины и кормящие матери, которые по причине отсутствия у них регистрации по месту жительства лишены возможности получать предусмотренные Законом Санкт-Петербурга от 05.02.2007 № 15–7 «Об обеспечении специальным питанием беременных женщин и кормящих матерей в Санкт-Петербурге» продукты питания. По информации Комитета по здравоохранению Правительства Санкт-Петербурга за период с 2000 по 2006 годы, в медицинских учреждениях Санкт-Петербурга у матерей, не имеющих места жительства, ежегодно рождается от 30 до 160 детей. Эти данные дают примерное представление о численности детей, которые, начиная с внутриутробного периода, были в 2007 году в Санкт-Петербурге дискриминированы в вопросах получения необходимого для развития полноценного питания.



Данный регистр в числе прочего содержит информацию об **адресе места жительства, серию и номер паспорта**. Важным является наличие паспорта, в графе «адрес» речь не идет об адресе регистрации. При этом нужно отметить, что в тех случаях, когда речь идет о гражданах РФ, не имеющих подтвержденного регистрацией места жительства, указывается, что это граждане, выехавшие на ПМЖ за пределы территории РФ.

Для получения Сертификата, удостоверяющего право на материнский капитал, должно быть подано заявление, где кроме личных данных указываются **документ, удостоверяющий личность, адрес места жительства** и страховой номер индивидуального лицевого счета в системе государственного пенсионного страхования. К заявлению должны быть приложены документы, удостоверяющие личность и место жительства лица, имеющего право на материнский капитал. Какие документы удостоверяют место жительства, кроме страницы паспорта с отметкой о регистрации или формы № 9, получаемой в паспортном столе? Если таковых нет, то **отсутствие регистрации, даже при наличии всех других документов, может служить основанием для отказа в выдаче Сертификата на материнский капитал**.

4.2. ПОЛУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Глава 2 Федерального закона от 17 июля 1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» предусматривает право ряда категорий граждан на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг. В законе указывается, что меры по оказанию социальной помощи являются расходными обязательствами как РФ, так и субъектов РФ.

В ст. 6.3 рассматриваемого закона говорится, что **учет граждан, имеющих право на получение социальных услуг, осуществляется по месту жительства гражданина**. А в ст. 6.4 этого же закона отмечается, что для обеспечения эффективного расходования средств осуществляется ведение федерального регистра лиц, имеющих право на получение социальной помощи. Указанный регистр в качестве основной информации, в числе прочего, должен содержать: адрес **места жительства гражданина**; серию и номер **паспорта или удостоверения личности**; дату выдачи документов, на основании которых в регистр включены соответствующие сведения, наименование выдавшего их органа; **категорию из числа поименованных в ст. 6.1. ФЗ** (лица без регистрации или «лица без определенного места жительства», равно как и лица, утратившие документы, в законе не упомянуты); **реквизиты документа, подтверждающие отнесение гражданина к соответствующей категории**.

Другого механизма реализации права на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг федеральный закон не предусматривает. В соответствии с п. 6, в регистре могут быть указаны реквизиты как паспорта, так и удостоверения личности (без расшифровки), из чего можно сделать вывод, что **регистрация в данном случае не является обязательной. Если лицо относится к названной категории и может представить удостоверяющие личность документы, то оно имеет право на социальную помощь**.

В ст. 12 ФЗ «О государственной социальной помощи» говорится, что оказание государственной социальной помощи осуществляется в следующих видах: денежные выплаты (социальные пособия, субсидии и др. выплаты), натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды социальной помощи). В ст. 8 того же закона, где речь идет о социальной помощи, оказываемой за счет средств субъектов РФ, есть указание на то, что социальная помощь назначается **по месту жительства либо по месту пребывания**⁷ малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина на основании

⁷ Несмотря на то, что нормативные акты, регулирующие (в том числе) вопросы социальной помощи, как правило, привязывают механизм назначения и получения такой помощи не к регистрации по месту жительства или по месту пребывания, а, собственно, к наличию места жительства или места пребывания на соответствующей территории, именно регистрация используется в качестве инструмента (средства) подтверждения наличия места жительства или места пребывания на той или иной территории, т.е. при обращении в соответствующую инстанцию гражданин предъявляет либо паспорт, который удостоверяет не только личность, но и регистрацию по месту жительства, либо иное удостоверение личности вместе со справкой о регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

заявления, поданного в органы социальной защиты по месту жительства или по месту пребывания. Представленные гражданином сведения могут быть подтверждены посредством дополнительной проверки. Уведомление о назначении социальной помощи или об отказе в ее назначении должно быть направлено в письменной форме заявителю по месту жительства или месту пребывания. Таким образом, **лица и семьи**, по независящим от них причинам имеющие среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, **имеющие удостоверяющие личность документы, могут получать социальную помощь** в виде денежных выплат или натуральной помощи в течение года по месту жительства или по месту пребывания. **Социальную помощь не могут получить люди без документов, удостоверяющих личность.**

4.2.1. Социальная помощь ветеранам

Социальная поддержка ветеранов включает (ФЗ «О ветеранах» от 16.12.1994 года в ред. Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» № 122 от 22.08.2004):

- пенсионное обеспечение и льготы по нему;
- получение ежемесячной денежной выплаты;
- получение и содержание жилых помещений;
- оплату коммунальных услуг;
- медицинское, протезно-ортопедическое обслуживание.

4.2.1.1. «Федеральные» ветераны (ветераны, меры поддержки которых являются расходными обязательствами Российской Федерации)

В ст. 10 «Расходные обязательства» ФЗ «О ветеранах» говорится, что меры, установленные ст. 14–19 и 21 данного закона, являются расходными обязательствами РФ (федеральные льготники: инвалиды войны, участники Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, военнослужащие в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г., отслужившие не менее 6 месяцев, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда», работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, члены семей погибших/ умерших инвалидов и т.д.).

Можно предположить, что мерами социальной поддержки могут воспользоваться все ветераны, имеющие документы РФ/ СССР и документы ветерана. Однако даже в этом случае, когда социальная поддержка обеспечивается из средств федерального бюджета, для реализации ряда мер **необходима регистрация по месту жительства**. К таким мерам, в частности, относятся:

- постановка на очередь для улучшения жилищных условий (для граждан, признанных нуждающимися в улучшении, т.е. проживающими в коммунальной квартире или обеспеченными жилой площадью менее установленных нормативов);
- преимущество при вступлении в жилищные, жилищно-строительные, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан⁸;
- внеочередная установка квартирного телефона;
- оплата в размере 50% занимаемой общей площади (в коммунальных квартирах — жилой площади);
- оплата 50% коммунальных услуг в пределах нормативов, установленных органами местного самоуправления.

Ветераны, имеющие удостоверяющие личность документы и регистрацию, а также **имеющие просроченный паспорт/советский паспорт и регистрацию в другом регионе** могут использовать следующие права:

8 Архаическая норма.

- обучение по месту работы на курсах переподготовки за счет работодателя;
- использование ежегодного отпуска в удобное время;
- внеочередной прием в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, прием на социальное обслуживание отделениями помощи на дому.

Ветераны, не имеющие документов, не могут воспользоваться этими правами.

4.2.1.2. «Региональные» ветераны (ветераны, меры поддержки которых являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации)

В соответствии со ст. 10 ФЗ «О ветеранах» меры социальной поддержки, устанавливаемые законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ в соответствии со ст. 20 и 22 указанного закона, являются расходными обязательствами субъектов РФ. К категории ветеранов, меры поддержки которых являются расходными обязательствами субъектов РФ, относятся труженики тыла, ветераны труда, жители блокадного Ленинграда (не награжденные знаком «Участник обороны Ленинграда»), жители территории вокруг Чернобыльской АЭС, жители Челябинской области (ПО «Маяк»). Они могут реализовать свои права на льготы только **по месту регистрации при наличии паспорта с регистрацией** и Удостоверения ветерана.

Предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, являющихся, в соответствии со ст. 20 и ст. 22 ФЗ «О ветеранах», расходными обязательствами субъектов РФ, производится **только при наличии регистрации по месту жительства**.

Бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте возможен только **по местным спискам**. Например, в пригородных кассах Санкт-Петербурга пенсионеров при каждой покупке билета просят предъявлять подлинник пенсионного удостоверения и паспорт с пропиской в Санкт-Петербурге или Ленинградской области, поскольку льготы на пригородный проезд ежегодно устанавливаются соглашениями между правительствами Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

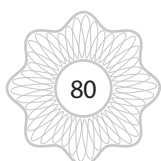
Получение разрешения на погребение возможно **при предъявлении паспорта с регистрацией или специальной справки о прописке/регистрации по определенному адресу**. В противном случае — захоронение на кладбище в специально отведенном секторе «для неизвестных». Получение пособия на погребение связано с трудовым статусом, **регистрацией** и правами на льготы. Минимальный размер пособия — 1 тыс. руб. для безработных или «обычных» пенсионеров.

Ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) всем категориям ветеранов устанавливаются и выплачиваются территориальным органом Пенсионного фонда РФ. В связи с тем, что выплатой занимается территориальный орган, для оформления/получения **необходима регистрация на данной территории**.

Ветераны без документов не могут воспользоваться никакими из перечисленных прав.

4.2.2. Социальное обслуживание пожилых и инвалидов

Закон РФ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» в ст. 4 гарантирует возможность получения социальных услуг на основе принципа социальной справедливости независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии и т.д. Но ст. 7 указанного закона «Права граждан при получении социальных услуг» указывает, что граждане имеют право на выбор учреждения и формы социального обслуживания в порядке, установленном органами социальной защиты населения субъектов РФ. Данное положение существенно влияет на возможность получения социальных услуг пожилыми и инвалидами без регистрации в конкретном субъекте РФ. Поскольку социальное обслуживание осуществляется в различных формах, в первую очередь за счет приоритетного развития социального и медико-социального обслуживания на дому, принцип привязки



к **месту фактического проживания** в системе социального обслуживания особенно очевиден. Для не имеющих регистрации существует возможность получения услуг в рамках срочной социальной помощи.

Статья 20 гласит, что пожилые и инвалиды, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию, из числа освободившихся из МЛС, ранее судимые, лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, которые направляются из учреждений органов внутренних дел, принимаются в специальные стационарные учреждения социального обслуживания в порядке, определяемом органами исполнительной власти субъекта РФ. Поскольку правоприменение определяется субъектами РФ, единых правил нет. В Санкт-Петербурге, например, есть устное распоряжение председателя Комитета по социальной политике о внеочередном приеме в специальные стационарные учреждения лиц перечисленных категорий. Как важная социозащитная мера здесь выступает «внеочередной прием в стационар».

Улучшается в настоящее время ситуация с доступом детей-инвалидов к реабилитационным услугам. Например, в Санкт-Петербурге в каждом районе открываются реабилитационные центры. Достаточно развитая сеть центров реабилитации или реабилитационных отделений существует на всей территории России. Администрация реабилитационного центра обязана обслужить ребенка-инвалида и предоставить ему имеющиеся услуги по **месту фактического проживания** родителей, независимо от наличия регистрации по месту жительства. Эти услуги бесплатны, что весьма существенно.

В то же время районный принцип распределения привязывает получение реабилитационного оборудования для ребенка-инвалида к **району регистрации** и делает **проблематичным** получение специальных приспособлений детьми родителей, **не имеющих регистрации**. Как только родители получают регистрацию, ее получают и дети вместе с доступом к социальным услугам. Здесь может быть ряд спорных вопросов, решаемых коллегиально.

В соответствии со ст. 11.1 Закона РФ «О социальной защите инвалидов» (в ред. Закона РФ № 122 от 22.08.2004 года), изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий осуществляется за счет средств федерального бюджета и Фонда социального страхования РФ бесплатно, средства передаются инвалиду в безвозмездное пользование. К таковым средствам относятся, например, инвалидные коляски как для детей, так и для взрослых. В то же время средства на противопролежневые матрасы или регулируемые кровати, которые предоставляются из бюджета субъекта РФ, жестко **привязаны к месту регистрации**. Однако из устных заявлений работников социальной защиты можно сделать вывод, что в отношении инвалидов часто принимается во внимание наличие **фактического места жительства**, а не штампа о регистрации. При помещении инвалида без регистрации в стационар он как бы переходит в новую категорию лиц, которым доступны (по закону) все виды реабилитационных услуг и оборудования. До помещения в стационар люди без регистрации должны доказывать, что у них есть «место жительства», т.е. «есть куда положить этот самый реабилитационный матрас или поставить кровать». Поэтому люди, вставшие на социальный учет в Санкт-Петербургском государственном пункте учета лиц без определенного места жительства или в негосударственной организации «Ночлежка», получают и право получения необходимого реабилитационного оборудования, поскольку у них как бы появляется это самое «место». В целом же **ситуация с обеспечением реабилитационным оборудованием взрослых и детей без регистрации весьма неоднозначна, зависит от лиц, принимающих решения, и часто приводит к конфликтным ситуациям, требующим коллегиальных решений**.

5. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ РЕГИСТРАЦИОННОЙ И ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВКЛЮЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОЦИОЗАЩИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Как следует из предыдущего описания, возможности в реализации трудовых прав и прав на социальную защиту гражданами РФ, имеющими проблемы с регистрацией (отсутствие регистрации

по месту жительства или по месту пребывания, регистрация в регионе, отличном от места фактического проживания) и с документами, удостоверяющими личность (отсутствие документов, просроченные документы, паспорт гражданина СССР), в значительной степени ограничены. Люди без регистрации, и еще в большей степени люди без документов, будучи существенно ограничены в правах и находясь в трудной жизненной ситуации, де факто часто не могут воспользоваться теми мерами социальной защиты, которыми пользуются все остальные граждане.

Часть 1 ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» содержит положение о том, что вводимый этим законом регистрационный учет граждан вводится «в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод...». Однако, как показывает практика, система регистрационного учета скорее исключает граждан из механизмов реализации прав, чем обеспечивает их включение (социозащитные механизмы, к сожалению, здесь не являются исключением).

6. МЕХАНИЗМЫ, КОМПЕНСИРУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ, ПОРОЖДАЕМЫЕ СВЯЗЬЮ МЕХАНИЗМОВ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ С НАЛИЧИЕМ РЕГИСТРАЦИИ (СОЦИАЛЬНЫЙ УЧЕТ БЕЗДОМНЫХ ГРАЖДАН НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

Существующие в регионах механизмы социальной защиты граждан, не имеющих регистрации по месту жительства (бездомных), призванные частично компенсировать правовые и социальные проблемы этих людей, существуют не во всех регионах. Они стали создаваться сравнительно недавно и во многом являются находками каждого субъекта РФ. Эксперты говорят, что хорошо налажена работа в Калининграде. В Перми с 2007 года действует проект «Диспетчерская служба по трудоустройству лиц без определенного места жительства и лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, с оплатой труда по факту», рассчитанный на 3 года. Однако, говоря о мерах социальной поддержки бездомных (людей без регистрации), существующих в различных субъектах РФ, следует отметить, что они направлены чаще всего на развитие сети специальных учреждений, предназначенных для социального обслуживания указанной категории граждан. Вопросам снижения социальной исключенности бездомных и содействия им в интеграции в общество уделяется мало внимания. Определенные наработки в этом направлении есть, например, в Санкт-Петербурге, на опыте которого, возможно, есть смысл остановиться подробнее.

На сегодняшний день в регионе действуют десятки законов Санкт-Петербурга и иных нормативных актов, так или иначе касающихся проблемы бездомности и положения бездомных.

Законом Санкт-Петербурга от 28 апреля 1997 № 70–22 была утверждена городская социальная программа «Помощь лицам без определенного места жительства и занятий и освобожденным из мест лишения свободы», которая получила дальнейшее развитие в более поздних документах: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.12.2004 № 1960 «Об утверждении Плана основных мероприятий по профилактике бездомности и оказанию социальной поддержки лицам без определенного места жительства и лицам, освободившимся из мест лишения свободы, на 2005–2007 годы» и Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.03.2008 № 298 «Об утверждении Плана основных мероприятий по профилактике бездомности и развитию системы социальной поддержки лиц без определенного места жительства и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, на 2008–2010 годы».

В рамках Программы 1997 года было создано Санкт-Петербургское государственное учреждение «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства», получила свое развитие система социального учета лиц, не имеющих регистрации. Эта система стала тем механизмом, который хотя бы частично компенсирует на территории Санкт-Петербурга отсутствие регистрации в сферах социального и медицинского обслуживания, в вопросах трудоустройства, в некоторых других сферах общественной жизни, где возможность реализации гражданских прав законодательно увязана с наличием регистрации по месту жительства.

Вставшие на социальный учет в Городском пункте учета граждане получают возможность воспользоваться целым спектром социальных и медицинских услуг, в число которых входит



социальная реабилитация, осуществляемая сетью социальных учреждений города, пенсионное обеспечение, установление инвалидности, помещение в дома-интернаты, трудоустройство, постановка на учет в качестве безработных, назначение и выплата пособий по безработице, привлечение к общественным работам и создание дополнительных рабочих мест, медицинское обслуживание по программе ОМС (включая амбулаторное и диспансерное).

Законами Санкт-Петербурга закреплено, что при условии постановки на социальный учет в Городском пункте учета лицам «без определенного места жительства» выплачивается ежемесячное пособие на ребенка⁹, предоставляются льготы за счет средств регионального бюджета, предусмотренные Законом Санкт-Петербурга от 24 ноября 2004 № 589–79 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге».

Закон Санкт-Петербурга от 4 апреля 2006 № 100–15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» предусматривает, что «лицам без определенного места жительства, ранее имевшим постоянное место жительства в Санкт-Петербурге и прошедшим в установленном порядке учет в уполномоченных органах социальной защиты населения», предоставляются жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий. Для получения материальной помощи бездомный, имеющий регистрацию в Санкт-Петербургском государственном учреждении «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства», может подать заявление в Комплексный центр социального обслуживания населения по месту пенсионного обеспечения либо по месту последней регистрации в Санкт-Петербурге (для лиц без определенного места жительства, не получающих пенсию).

Даже этот беглый обзор ситуации показывает, что в Санкт-Петербурге многое делается для решения проблемы бездомности и улучшения положения людей без регистрации. Однако созданная в Санкт-Петербурге система мер социальной защиты не охватывает всех граждан РФ, не имеющих регистрации. Все бездомные делятся на две группы: 1) имевшие последнее место регистрации в Санкт-Петербурге; 2) имевшие последнее место регистрации вне Санкт-Петербурга или не имевшие ее вовсе. Последние имеют гораздо меньше возможностей, чем бездомные петербуржцы.

7. СОЦИАЛЬНАЯ ИСКЛЮЧЕННОСТЬ, ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ И ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Как показывают исследования российских социологов последних лет, в модели стратификации населения по критерию уровня жизни и в модели стратификации по уровню ресурсной обеспеченности четко выделяется нижняя, составляющая 30–35%, часть населения. Принципиальная особенность этой части населения состоит не только в том, что она бедная, но и в том, что она практически лишена всех основных видов ресурсов, включая социальный, образовательный, личностный.

Применительно к этой части российского общества речь надо вести уже не о недостатке доходов и доведении их до прожиточного минимума средствами социальной защиты. Социальная эксклюзия этой части населения связана с полной невозможностью, а часто и неспособностью самостоятельно улучшить свое положение. Положение этих групп населения требует иных мер социальной политики, чем используемые в настоящее время в рамках объявленной кампании по сокращению бедности. Особенно это касается жителей сельской провинции и малых городов, где нет и в ближайшее время не будет работы и где ситуация становится все более бесперспективной.

Миллионы людей теряются, исключаются из нормальной жизни **из-за привязки к месту жительства**. Институт регистрационного учета в том виде, в котором он сегодня существует, является главным препятствием для трудовой миграции и формирования рынка труда. Закрепление людей в «депрессивных» регионах идет прежде всего через социозащитные механизмы, привязанные к регистрации по месту жительства. Кроме того, высокие цены на съемное жилье поддерживают традицию не жить там, где есть работа, а работать там, где есть жилье. Западные страны в историческом прошлом тоже пережили период так называемой «борьбы с бродяж-

⁹ Часть 3 ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2004 № 587–80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге» (с изменениями от 12 января, 29 марта, 14 декабря 2005 г., 20 ноября 2006 г.

ничеством». Оказалось, что быстрое развитие экономики возможно только тогда, когда люди свободно перемещаются в поисках работы, когда работники становятся мобильными.

В Программе социально-экономического развития России до 2020 года отмечено, что «долгосрочная политика социальной поддержки населения включает шесть приоритетных направлений. Шестое направление — формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений, включая интеграцию лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества, внедрение моделей и программ развития навыков и умений самостоятельной жизни у людей, испытывающих трудности в интеграции и социализации и т.д.» Подчеркнем еще раз, что эффективная социальная поддержка должна начинаться с создания условий для легальной работы в любом месте страны и помощи в нахождении такой работы. Все остальные социозащитные меры должны следовать за трудоустройством, как это и предусмотрено законами о социальной защите.

8. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Исторический обзор не был задачей данной работы, но можно с уверенностью отметить, что «дверью», открывающей любому человеку нормальную социальную жизнь, статус и другие аспекты включения, всегда была занятость (не берем в расчет феодальное общество с его жесткой сословной структурой). Все страны, относящиеся к евроамериканской цивилизации, на заре капитализма проходили этапы, когда большие массы людей устремлялись в города на заработки. Да и до сих пор в развитых странах значительная масса людей работает по найму. Другая часть, уже, может быть, большая, является мелкими собственниками и предпринимателями, т.е. самообеспечивающимися. В нашей же стране мелких предпринимателей в 8–10 раз меньше, чем на Западе, а подавляющее большинство населения работает по найму. В России существуют разнообразные барьеры, препятствующие миграции населения, самостоятельному решению вопросов трудоустройства и жизни. Это совершенно устаревшая практика, несовместимая ни с защитой прав людей, ни с перспективами развития страны.

Особенно важно поэтому, чтобы возможности поиска и смены работы, найма и т.п. были поддержаны государством через отмену барьеров для свободного перемещения рабочей силы по стране, прежде всего через отмену регистрации или «привязки» к регистрации социальных благ и услуг.

Существующая система регистрационного учета скорее исключает людей из жизни, чем обеспечивает включение, поскольку «ставит телегу впереди лошади». В современной системе занятости **каждый человек, нашедший работу в любом из населенных пунктов РФ, должен быть беспрепятственно зарегистрирован и иметь возможность реализовать свои права в полном объеме.** Если институт регистрации по месту жительства нужен государству для решения ряда задач (например, задачи учета населения), то необходимо организовать легкодоступную систему регистрационного учета с отделениями в каждом районе.

ИНН должен оформляться не в момент первого устройства на работу, а в момент оформления свидетельства о рождении, вписываться в него, а затем в паспорт. ИНН не должен быть привязан к месту проживания или регистрации. Это затрудняет работу налоговых служб, требует дополнительного персонала для регистрации перемещений работников. Долг законопослушного гражданина — платить налоги, эта процедура должна быть максимально простой. Кроме того, пока нет безусловной идентификации всех по отпечаткам пальцев или генетическим признакам, наличие пожизненного ИНН может существенно облегчить процедуру идентификации граждан, не имеющих документов.

Отдельно надо решать вопрос с документированием граждан, не имеющих возможности по ряду причин подтвердить российское гражданство.

Устранение привязки паспортно-регистрационной системы к механизмам реализации прав граждан может иметь целый ряд положительных результатов: более сбалансированный рынок труда, уменьшение числа социально исключенных, увеличение межрегиональной трудовой мобильности, самостоятельный отъезд людей из депрессивных регионов и, в конечном итоге, улучшение социально-экономического положения населения.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ОБЩЕСТВЕННАЯ ЖИЗНЬ, РЕАЛИЗАЦИЯ И ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.Г. Бартнев, кандидат юридических наук, преподаватель юридического
факультета СПбГУ, член Адвокатской палаты Санкт-Петербурга

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в Отделении милиции
С И Т
регистратора
декабря
2005

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ РЕГИСТРАЦИЕЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ ГРАЖДАНАМИ СВОИХ ПРАВ

Регистрация по месту жительства формально носит исключительно уведомительный характер и, как указано в ст. 3 Закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹, регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Между тем, как показывает приведенный ниже анализ действующего законодательства и практики его применения, отсутствие регистрации часто значительно затрудняет, а иногда и делает полностью невозможным полноценное пользование правами, исключая граждан без регистрации из жизни общества.

Примечательно, что та же ст. 3 Закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» гласит, что регистрационный учет вводится в целях «обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами».

С точки зрения влияния регистрации по месту жительства на положение человека в обществе, для целей настоящего обзора можно с некоторой долей условности выделить следующие категории граждан в зависимости от наличия или отсутствия регистрации:

- 1) граждане, имеющие регистрацию по месту жительства в регионе² фактического проживания;
- 2) граждане, имеющие регистрацию по месту пребывания в регионе фактического проживания;
- 3) граждане, имеющие регистрацию по месту жительства или по месту пребывания в регионе, отличном от региона фактического проживания;
- 4) граждане, не имеющие никакой регистрации;
- 5) граждане, не имеющие регистрации и документов, удостоверяющих личность.

В наиболее привилегированном положении, с точки зрения доступа к социальным благам и возможности реализации своих прав, находятся граждане, имеющие регистрацию по месту жительства в той местности, где они фактически проживают. Отметим, что речь в данном случае идет о месте (регионе) фактического проживания, но не о конкретном адресе. С точки зрения тех благ, которые предоставляет регистрация, значение имеет наличие постоянной регистрации в определенном административно-территориальном образовании — муниципальном округе, районе, субъекте федерации, но не совпадение адреса фактического проживания с адресом постоянной регистрации. Именно поэтому большинство граждан, указывая адрес места жительства, указывают его согласно штампу о регистрации, даже если проживают по другому адресу. Заветный штамп в паспорте не только подтверждает факт постоянного проживания по определенному адресу (по которому гражданин часто как раз и не проживает), но и позволяет максимально просто по сравнению с людьми, такого штампа не имеющими, реализовать многие права.

Проблемы с доступом к социальным благам и возможностям связаны с тем, что во многих случаях реализация тех или иных прав гражданина осуществляется по территориальному принципу и привязана к месту жительства гражданина (по факту — к адресу, по которому он зарегистрирован). Из смысла Закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» следует,

¹ Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

² Понятие «региона» в рамках настоящего обзора соответствует, как правило, границам соответствующего субъекта Российской Федерации, однако это может быть и город, и иное административно-территориальное образование.

что адрес регистрации подтверждает место фактического проживания гражданина³. Изменение регистрации по месту жительства влечет за собой множество сложностей: переоформление документов, снятие с учета и постановку на учет в государственных и иных органах и др. Кроме того, сама процедура получения регистрации связана не только со значительными административными сложностями, но и с необходимостью «легализовать» свое право на проживание по определенному адресу, что довольно часто является труднопреодолимым препятствием⁴.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ТРУД

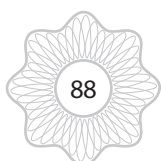
С точки зрения закона реализация трудовых прав и участие в трудовых отношениях не связаны с наличием или отсутствием регистрации по месту жительства либо по месту пребывания. Трудовой кодекс РФ запрещает какую-либо дискриминацию в сфере труда, в том числе в зависимости от места жительства (ст. 3), а ст. 64 ТК РФ прямо запрещает какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав при заключении трудового договора в зависимости от места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников⁵. Формально это означает, что работодатель, в том числе и государственное учреждение, не вправе отказать кандидату в приеме на работу по причине отсутствия регистрации по месту жительства. На практике, однако, отсутствие у работника регистрации связано со значительными сложностями при ведении налогового и пенсионного учета, поскольку подача сведений о работнике в соответствующие ведомства требует обязательного указания адреса проживания. Стремясь избежать таких сложностей, работодатели часто не принимают на работу сотрудников, не имеющих регистрации. В соответствии с п. 2 ст. 230 НК РФ, организация (как налоговый агент по уплате налога на доходы физических лиц) обязана предоставлять в налоговый орган по месту своего учета сведения о доходах физических лиц в налоговом периоде и суммах начисленных и удержанных налогов (форма № 2-НДФЛ). Форма № 2-НДФЛ имеет графу, посвященную адресу места жительства работника, заполняемую на основании подтверждающего документа⁶. В случае отсутствия данного реквизита налоговый орган может отказать в приеме отчетности, поскольку указанный приказ требует от работодателя обязательного указания именно того адреса проживания работника, который указан в его паспорте (формально адрес места жительства не может быть указан со слов работника). Вместе с тем совершенно очевидно, что работодатель не может нести ответственность за невыполнение работником его обязанности по постановке на регистрационный учет, и отчетность должна быть принята налоговым органом даже при отсутствии таких сведений.

3 В то же время, с учетом права граждан самостоятельно определять свое место жительства, на практике может возникнуть коллизия в случае указания гражданином в качестве места жительства адреса, отличного от того адреса, который указан в штампе (свидетельстве) о регистрации. С точки зрения закона, приоритет должен отдаваться сведениям, указанным самим гражданином, однако на практике в такой ситуации должностные лица будут использовать адрес регистрации.

4 Например, в случае отказа арендодателя заключить письменный договор аренды квартиры, который мог бы быть предоставлен арендатором для регистрации по месту пребывания.

5 Как указал Верховный Суд РФ, такой отказ нарушает право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, гарантированное Конституцией РФ (ч. 1 ст. 27), Законом РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (п. 11 Постановления Пленума ВС РФ от 17.03.2004 № 2 в ред. от 28.12.2006).

6 Приложение № 1 к форме № 2-НДФЛ, утвержденной Приказом ФНС России от 13.10.2006 № САЭ-3-04/706@. Понятие «подтверждающего документа» в указанном приказе не раскрывается, но, учитывая рекомендательный характер разъяснений ФНС относительно заполнения формы 2-НДФЛ, сведения о месте жительства могут быть указаны в принципе и со слов самого работника.



При подаче сведений о работнике в Пенсионный фонд РФ⁷ необходимо учитывать, что предусмотренные формы предоставления информации, например анкета застрахованного лица (АДВ-1, утвержденная постановлением правления Пенсионного фонда РФ от 31.07.2006 № 192п), также содержат графы, посвященные адресу регистрации. Вместе с тем данный реквизит не является обязательным⁸. Например, в отношении упомянутой формы АДВ-1 из п. 19 Постановления № 192п непосредственно следует, что в случае отсутствия реквизита «Адрес регистрации» заполняется реквизит «Адрес фактического места жительства». Реквизит «Адрес регистрации» в таком случае не заполняется.

Сложнее обстоит дело с теми гражданами, у которых нет не только регистрации, но и паспорта. В силу требований ст. 65 Трудового кодекса РФ при заключении трудового договора лицо, поступающее на работу, предъявляет, в том числе, паспорт или иной документ, удостоверяющий личность⁹. Таким образом, отсутствие паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, является формальным основанием для отказа в заключении трудового договора, в том числе и срочного, на выполнение сезонной или иной временной работы. Таким образом, лица, не имеющие паспорта, практически лишены возможности легально устроиться на любую работу.

Указанное правило не распространяется на договоры подряда, которые не являются трудовыми и в силу положений гражданского законодательства о свободе договора могут быть заключены с любым лицом, независимо от наличия у него документа, удостоверяющего личность. Однако и в этом случае у заказчика могут возникнуть сложности, связанные с надлежащим оформлением (с точки зрения бухгалтерского и налогового учета) выплаты в пользу подрядчика — физического лица, поскольку, в соответствии со ст. 226 НК РФ, обязанности налоговых агентов по исчислению, удержанию и перечислению налога на доходы физических лиц возложены на работодателей. Налоговые агенты обязаны исчислить и удержать суммы налога со всех доходов, выплаченных налогоплательщикам, исключая доходы, налогообложение которых регулируется ст. 214.1, 227 и 228 части второй Налогового кодекса РФ.

Дискриминация в реализации трудовых прав гражданами без регистрации проявляется также и в ограничении доступа к услугам государственной службы занятости¹⁰. Для получения статуса безработного и постановки на учет в службу занятости необходим документ, удостоверяющий личность и регистрация¹¹.

7 Статья 9 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

8 Э. Глуховская //ЭЖ Вопрос-Ответ, 2007, № 6. СПС «КонсультантПлюс».

9 Документами, удостоверяющими личность гражданина РФ, являются, в соответствии с законодательством Российской Федерации, паспорт гражданина Российской Федерации; свидетельство органов ЗАГС, органа исполнительной власти или органа местного самоуправления о рождении гражданина – для гражданина Российской Федерации, не достигшего 14 лет; общегражданский заграничный паспорт; паспорт моряка; удостоверение личности военнослужащего или военный билет; временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое органом внутренних дел до оформления паспорта; иные документы, признаваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации документами, удостоверяющими личность. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 153 паспорт гражданина СССР образца 1974 года в целях реализации Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» признается действительным до 1 июля 2009 года.

10 Нельзя сказать, что гражданам, не имеющим регистрации, недоступны все услуги службы занятости. Они не могут быть поставлены на учет в качестве безработных, не могут получить направление службы занятости, не могут за счет службы занятости пройти профобучение, переподготовку, обучение ведению бизнеса и т.п. активные мероприятия, но получение информации об имеющихся вакансиях, как правило, вполне доступно.

11 Статья 3 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» № 1032-1 от 19.04.1991 г., а также Порядок регистрации безработных граждан, утвержденный Постановлением Правительства РФ № 458 от 22.04.1997 г.

В большинстве случаев люди, не имеющие регистрации, могут рассчитывать только на нелегальную работу, за которую можно получить деньги без оформления документов, что не всегда безопасно. «Речь здесь идёт не столько о нарушении трудового законодательства, сколько об элементарном рабском труде. Люди, работающие за «кров и стол», оказываются заложниками ситуации»¹².

Как уже отмечалось, тесно связана с реализацией трудовых прав также проблема постановки на учет в налоговом органе для присвоения индивидуального номера налогоплательщика (ИНН). Хотя отсутствие ИНН в большинстве случаев не может служить основанием для отказа в приеме на работу¹³, отсутствие свидетельства о постановке физического лица на учет в налоговом органе часто приводит к вышеупомянутым сложностям в оформлении работодателем отчетности, что существенно снижает шансы официального трудоустройства для лиц, не имеющих ИНН (равно как и свидетельства о постановке на учет в пенсионном фонде).

С 1 января 2007 года эта проблема была частично решена в связи с вступлением в силу новой редакции Налогового кодекса РФ (НК РФ)¹⁴. В п. 2 ст. 11 НК РФ вводится понятие «место пребывания физического лица», которое должно учитываться при отсутствии места жительства этого физического лица в Российской Федерации.

Согласно п. 7.1 ст. 83 НК РФ граждане, место жительства которых для целей налогообложения определяется по месту пребывания физического лица, вправе обратиться в налоговый орган по месту своего пребывания с заявлением о постановке на учет в налоговых органах.

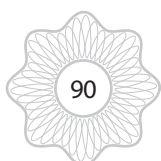
Таким образом, в 2007 году граждане Российской Федерации, не имеющие документального подтверждения регистрации по месту жительства (отсутствует штамп в паспорте о регистрации по месту жительства либо свидетельство о регистрации по месту жительства), но зарегистрированные по месту временного пребывания и имеющие свидетельство о регистрации по месту временного пребывания, могут получить в налоговом органе по месту своего пребывания документ, подтверждающий постановку на учет в налоговом органе с присвоением ИНН. В то же время нерешенной остается проблема с получением ИНН лицами, не имеющими никакой регистрации.

Дискриминационный подход законодателя к гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства, проявляется также в том, что такие граждане лишаются права претендовать на получение социальных и имущественных налоговых вычетов в порядке и на условиях, предусмотренных НК РФ (ст. 219 и 220), поскольку в соответствии с разъяснениями налоговой службы для получения таких вычетов необходимо представление налоговой декларации по месту жительства, но не по месту пребывания.

12 «О соблюдении прав лиц без определенного места жительства и лиц, утративших социальные связи». Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Алтайского края.

13 Отсутствие ИНН может служить препятствием для поступления на государственную гражданскую службу и муниципальную службу. Частью второй ст. 65 ТК РФ предусмотрено, что «в отдельных случаях с учетом специфики работы настоящим Кодексом, иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации может предусматриваться необходимость предъявления при заключении трудового договора дополнительных документов». Пункт 7 части 3 ст. 16 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает, что при поступлении на муниципальную службу гражданин представляет свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации. Пункт 6 части 2 ст. 26 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает, что гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта предъявляет указанное свидетельство представителю нанимателя.

14 Федеральный закон от 27.07.2006 № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования».



С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что доступность трудоустройства во многом зависит от наличия у гражданина регистрации по месту жительства или по месту пребывания. Положения трудового законодательства, запрещающие какую-либо дискриминацию граждан в зависимости от регистрации, на практике не работают, поскольку существующие административные сложности в сфере оформления трудовых отношений ставят граждан без регистрации, в том числе без регистрации по месту жительства или без регистрации в регионе проживания, в заведомо невыгодное положение на рынке труда. Для работодателя значительно проще оформить на работу гражданина с регистрацией по месту жительства в регионе проживания и получения работы, что позволяет избежать сложностей в отношениях с налоговыми и пенсионными службами. Шансы граждан, не имеющих регистрации и документов, удостоверяющих личность, легально устроиться на работу являются ничтожными.

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», право на получение социальной пенсии имеют все граждане, постоянно проживающие в Российской Федерации. В соответствии с Правилами обращения за пенсией, назначения и перерасчета пенсии, перехода с одной пенсии на другую¹⁵ граждане подают заявление о назначении пенсии в территориальный орган Пенсионного фонда РФ по месту жительства. В качестве документа, подтверждающего место жительства гражданина, обратившегося за пенсией, предъявляется паспорт (свидетельство о регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, выданное органами регистрационного учета).

Статья 24 Закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» устанавливает, что назначение, перерасчет размера, выплата и организация доставки пенсии по государственному пенсионному обеспечению производятся органом, определяемым Правительством Российской Федерации, по месту жительства лица, обратившегося за пенсией. При смене пенсионером места жительства выплата и доставка пенсии осуществляются по его новому месту жительства или месту пребывания на основании пенсионного дела и документов о регистрации, выданных в установленном порядке органами регистрационного учета.

Из разъяснений Пенсионного фонда РФ следует, что, хотя граждане Российской Федерации и обязаны регистрироваться по месту пребывания или месту жительства, регистрация или ее отсутствие не может являться основанием для отказа в назначении социальной пенсии. Поэтому граждане могут обратиться за назначением социальной пенсии в территориальные органы Пенсионного фонда РФ, исходя из предположения о наличии постоянного проживания.

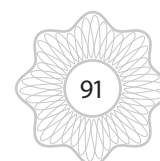
Аналогичные правила установлены ст. 8 «Порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации»¹⁶, т. е., прежде всего, инвалидам. В соответствии с указанным порядком граждане, не имеющие подтвержденного регистрацией места жительства и места пребывания, могут подать заявление об установлении ежемесячной денежной выплаты в территориальный орган Пенсионного фонда РФ по месту своего фактического проживания.

Что касается порядка назначения пенсий по инвалидности, то порядок обращения за пенсией по инвалидности¹⁷ предусматривает, что его действие распространяется, в том числе, на граждан Российской Федерации, не имеющих постоянного места жительства на территории Российской Федерации, при наличии у них права на пенсию

¹⁵ Утверждены Постановлением Минтруда России и ПФР от 27.02.2002 № 17/19пб.

¹⁶ Утвержден Приказом Минздравсоцразвития РФ от 30.11.2004 № 294.

¹⁷ Правила обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утв. Постановлением Минтруда РФ № 17, ПФР РФ № 19пб от 27.02.2002.



по законодательству Российской Федерации. Граждане, не имеющие подтвержденного регистрацией места жительства и места пребывания, подают заявление о назначении пенсии в территориальный орган Пенсионного фонда РФ по месту своего фактического проживания.

Перечень документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению¹⁸, предусматривает, что к заявлению о назначении социальной пенсии по инвалидности должны быть приложены документы, удостоверяющие личность, возраст, место жительства, принадлежность к гражданству, или документы, подтверждающие место пребывания или фактического проживания на территории Российской Федерации. Сложности с оформлением пенсии по инвалидности связаны с прохождением установленной процедуры подтверждения (удостоверения) факта инвалидности и получением соответствующего документа — справки МСЭ. Граждане, не имеющие регистрации по месту жительства, часто сталкиваются с недоступностью получения медицинской помощи (см. раздел «Охрана здоровья граждан и институт регистрационного учета в Российской Федерации»).

Отметим, что во многих случаях государственные органы, деятельность которых организована по территориальному принципу, при отсутствии у гражданина постоянной регистрации, рассматривают наличие у него регистрации по месту пребывания как место его жительства.

С учетом сказанного можно сделать вывод, что пенсионное законодательство, в отличие от других отраслей права, в целом содержит достаточные гарантии, позволяющие реализовать право на получение пенсии лицами, не имеющими регистрации по месту жительства или по месту пребывания. Методические указания пенсионных органов учитывают существование граждан, не имеющих регистрации, и устанавливают обязанность сотрудников пенсионных служб оформлять пенсионные выплаты такой категории граждан.

РЕАЛИЗАЦИЯ ИНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ДОСТУПНОСТЬ КОММЕРЧЕСКИХ УСЛУГ

Наличие паспорта и регистрации по месту жительства или по месту пребывания определяет возможность доступа ко многим, в том числе коммерческим, услугам. Так, наличие регистрации обязательно при заключении договора о пользовании мобильным телефоном, в связи с чем гражданин, не имеющий никакой регистрации, не может приобрести номер мобильного телефона¹⁹. С учетом распространенности и относительной дешевизны мобильной связи это фактически лишает бездомных граждан возможности давать свой номер телефона для привлечения их к разовым работам, что позволило бы иметь хоть какой-то заработок.

Аналогичным образом без паспорта и регистрации по месту жительства или пребывания невозможно открыть счет в банке и получить банковскую карточку, поскольку, в соответствии с указаниями Центробанка РФ, для совершения любой банковской операции необходимо предъявление паспорта с регистрацией по месту жительства или пребывания²⁰.

Точно так же, без регистрации по месту жительства, в большинстве случаев невозможно получить кредит, в том числе на приобретение квартиры. Причем если в отношении ипотечных кредитов некоторые банки не требуют регистрации по месту жительства, принимая регистрацию по месту пребывания, то в отношении других кредитов (потребительских), на-

¹⁸ Постановление Минтруда РФ № 16, ПФ РФ № 19па от 27.02.2002.

¹⁹ См. п. 18–19 Правил оказания услуг подвижной связи, утв. Постановлением Правительства РФ № 328 от 25 мая 2005 г. Следует отметить, однако, что имеются случаи успешного оспаривания в судебном порядке случаев отказа операторов сотовой связи заключать договоры по иным, отличным от паспорта удостоверениям личности.

²⁰ См.: Инструкции ЦБ РФ от 14.09.2006 № 28-И «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам)»; «Об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», утв. ЦБ РФ 19.08.2004 № 262-П.



личие постоянной регистрации по месту жительства в регионе получения кредита является обязательным условием.

Без регистрации по месту жительства или по месту пребывания фактически невозможно приобрести автомобиль, поскольку для его постановки на учет в ГИБДД необходимо предъявление паспорта, а сама регистрация осуществляется либо по месту жительства, либо временно по месту пребывания, что подтверждается соответствующими документами. Совершенно очевидно, что такое условие ограничивает право собственника транспортного средства на владение и распоряжение своим имуществом.

Сложности в связи с отсутствием паспорта или регистрации по месту жительства (по месту пребывания) возникают и при вселении в гостиницу, при покупке авиа- или железнодорожных билетов, при совершении нотариальных действий.

С регистрацией тесно связана и возможность реализации конституционного права граждан на выезд за пределы Российской Федерации. Законом для граждан, не имеющих никакой регистрации, выдача заграничного паспорта, без которого выезд из России не возможен, не предусмотрена.

Таким образом, доступность коммерческих услуг в современной России во многом обусловлена наличием у гражданина регистрации, причем в некоторых случаях это должна быть регистрация по месту жительства, а не по месту пребывания. Такая ситуация обусловлена во многом требованиями действующего законодательства, устанавливающего обязательные требования к персональным данным гражданина, предоставляемым при заключении договора о соответствующем виде услуг.

ДОСТУП К МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

По закону каждый имеет право на получение неотложной медицинской помощи, независимо от наличия документа, удостоверяющего личность, или полиса обязательного медицинского страхования (ОМС). Что касается амбулаторной и стационарной (не экстренной) медицинской помощи, то для ее получения необходимо наличие полиса ОМС.

Полис ОМС предоставляется бесплатно гражданам РФ. Страхователем неработающего населения являются местные органы власти (для зарегистрированных на данной территории граждан), страхователем работающего населения — работодатель. Соответственно, если гражданин имеет постоянное место работы, организацию его медицинского обслуживания должен брать на себя работодатель. Каждая организация должна заключить договор на медицинское обслуживание сотрудников с той или иной страховой компанией. Вновь принятый на работу сотрудник включается в этот договор, и на него оформляется полис ОМС. Однако здесь есть существенный нюанс: зачастую страховые компании отказывают в выдаче полиса ОМС тем сотрудникам, у которых есть только временная регистрация. Такой человек считается бездомным и должен самостоятельно обращаться в страховую компанию.

Существуют примеры, когда региональные власти устанавливают прямые ограничения на получение полиса ОМС для лиц, не имеющих регистрации по месту жительства или по месту пребывания. Такая практика является незаконной, что было признано Верховным Судом РФ, который подтвердил решение Московского городского суда о признании недействительными положений Правил обязательного медицинского страхования населения Москвы в части, предусматривающей обязательность наличия у гражданина московской регистрации. При этом Верховный Суд указал, что «ни Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», ни другие федеральные нормативные акты не предусматривают регистрацию граждан по месту жительства или по месту пребывания в качестве условия для их обязательного медицинского страхования и выдачи им страхового полиса. Не предусматривают федеральные нормативные акты и выдачу гражданам полисов временного действия, в связи с отсутствием у них регистрации»²¹.

21 См.: Определение Верховного Суда РФ от 07.08.2001 № 5-Г01-90.

В целом можно согласиться с выводом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который констатирует, что имеют место случаи, при которых неработающие граждане без регистрации по месту жительства не могут оформить медицинский полис. Вместе с тем гражданам, имеющим на руках медицинский полис, зачастую бывает весьма затруднительно получить медицинское обслуживание в медицинских учреждениях не по месту регистрации²².

Несмотря на то, что законодательство гарантирует получение первичной (амбулаторной, стационарной, а также скорой) медицинской помощи всем гражданам, независимо от наличия документов или регистрации²³, в реальности получение любой медицинской помощи, кроме скорой, осуществляется по территориальному принципу на основании сведений о регистрации гражданина и по предъявлению полиса ОМС.

Вопросам доступности медицинской помощи для граждан РФ, не имеющих регистрации и/или документов, удостоверяющих личность, посвящен отдельный раздел «Охрана здоровья граждан и институт регистрационного учета в Российской Федерации» настоящего Аналитического отчета.

УЧАСТИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Существующая паспортно-регистрационная система в значительной степени ограничивает возможности граждан участвовать в общественно-политической жизни страны. Это можно проиллюстрировать следующими примерами.

Статья 30 Конституции РФ гарантирует каждому право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Это право предусматривает возможность создания и членства в общественных объединениях.

Не вдаваясь в подробности процедуры регистрации некоммерческих организаций, включая общественные объединения, отметим, что заявление о регистрации НКО предусматривает заполнение сведений о месте жительства учредителей²⁴. Известны случаи, когда регистрирующие органы отказывают в приеме документов либо в регистрации НКО в связи с несоответствием адреса места жительства, указанного в заявлении и в паспорте гражданина. Насколько отсутствие регистрации по месту жительства или по месту пребывания может на практике послужить основанием для отказа в регистрации общественной организации нам неизвестно, по закону такого основания для отказа не предусмотрено.

Каких-либо ограничений, связанных с вступлением в общественные объединения, на основании отсутствия паспорта или регистрации по месту жительства (по месту пребывания) законом не предусмотрено, за исключением профессиональных союзов. Вступление граждан без регистрации в существующие профессиональные союзы практически невозможно. Это связано с тем, что профессиональные союзы защищают права граждан, работающих в определенных отраслях народного хозяйства (например, профсоюз медицинских работников) или осуществляющих иную деятельность (например, студенческий профсоюз, профсоюзы предпринимателей). То есть, критерием для приема граждан в профессиональный союз является их участие в определенной деятельности (работа, учеба). Поскольку у лиц, не имеющих регистрации, отсутствует возможность легального доступа к различным видам незапрещенной законом деятельности, направленной на осуществление социальных и экономических прав и интересов, они не подпадают под существующие в российских профсоюзах критерии членства и не могут вступить в них. Эти критерии определяются не только уставами самих профсоюзов, в первую очередь эти критерии определяются законодательством (ст. 3 Феде-

²² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 г.

²³ Ст. 38 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

²⁴ Ст. 13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12 января 1996 г.; ст. 21 ФЗ «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ от 19 мая 1995 г.



рального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»).

Все общественные объединения, имеющие фиксированное членство (общественные организации — индивидуальное или смешанное членство; ассоциации (союзы) — коллективное членство), обязаны вести реестр своих членов, в том числе и в связи с получением от них членских взносов. Отсутствие паспортных данных (включая сведения о регистрации по месту жительства или по месту пребывания) может привести к привлечению общественной организации к ответственности контролирующими органами.

Необходимо отметить, что хотя участие граждан, не имеющих паспорта или регистрации, в деятельности НКО во многом зависит от усмотрения самих организаций, такое усмотрение во многом ограничено контролем над деятельностью НКО со стороны органов юстиции и налоговой службы. Такое положение, как и в случае с трудоустройством, зачастую лишает указанную категорию граждан эффективного права на участие в деятельности общественных объединений, поскольку это связано с риском для НКО понести ответственность за ненадлежащее указание личных данных своих участников или сторонников.

УЧАСТИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И В ВЫБОРАХ

Действующее законодательство в сфере политических партий запрещает какие-либо ограничения членства в политической партии в зависимости от места жительства²⁵. В то же время Закон «О политических партиях» не допускает получения политической партией пожертвований от граждан, не указавших в платежном документе на внесение пожертвования адрес места жительства или указавших недостоверные сведения. Такие жертвователи рассматриваются как анонимные, что запрещено законом²⁶.

Конституция РФ гарантирует избирательные права всем совершеннолетним гражданам независимо от регистрации, ограничивая доступ к выборам только тем лицам, которые находятся в местах лишения свободы по приговору суда, а также лицам, признанным недееспособными (ч. 3 ст. 32).

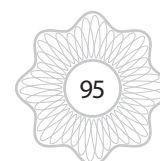
Тем не менее, ограничения, связанные с наличием паспорта и регистрации по месту жительства или по месту пребывания, наблюдаются на всех стадиях избирательного процесса. Такое положение связано с тем, что законодательство о выборах и референдуме связывает реализацию гражданами пассивного и активного избирательного права с местом жительства, т. е. фактически — с наличием регистрации.

Так, в соответствии со ст. 4 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Статья 17 данного закона устанавливает, что «основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума на конкретном избирательном участке (участке референдума) является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иным законом, — факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права, права на участие в референдуме) либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. Факт нахождения места жительства либо временного пребывания гражданина на территории определенного избирательного участка, участка референдума устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации».

С учетом приведенных положений граждане, не имеющие никакой регистрации, исклю-

²⁵ Пункт 10 ст. 23 ФЗ «О политических партиях» № 95-ФЗ от 11 июля 2001 г.

²⁶ Подпункт «м» п. 3 ст. 30 ФЗ «О политических партиях» № 95-ФЗ от 11 июля 2001 г..



чаются из избирательного процесса, что нарушает принадлежащее таким людям важнейшее в демократическом обществе право на участие в управлении делами государства посредством выборов²⁷. Для решения этой проблемы Центральной избирательной комиссией РФ издаются специальные постановления, регулирующие порядок участия в выборах граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, в связи с чем нельзя утверждать, что такие граждане совсем не имеют возможности принять участие в голосовании²⁸. Однако на практике реализация такого права существенно затруднена, поскольку, придя на избирательный участок по месту фактического проживания, такой гражданин сталкивается с тем, что данные о нем отсутствуют в списке избирателей этого участка. В таком случае гражданин должен либо голосовать на специализированном избирательном участке для лиц без определенного места жительства (если такой участок создан), либо доказывать, что он не голосует повторно (если специализированный избирательный участок не создан). Граждане, имеющие регистрацию в регионе, отличном от региона проживания, допускаются к голосованию только при наличии открепительного талона, который выдается в избирательной комиссии по месту регистрации. В своем докладе за 2007 год Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отмечает, что недостаточная определенность процедуры подтверждения места жительства в отдельных случаях приводит к тому, что граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, региона, но не имеющие постоянной регистрации, лишены возможности участвовать в местных и региональных выборах. При таких обстоятельствах регистрация гражданина по месту жительства выступает в качестве основного условия реализации его активного избирательного права.

Граждане, не имеющие регистрации, фактически исключаются из процесса поддержки кандидата на выборах, поскольку система сбора подписей избирателей предусматривает обязательное заполнение графы о месте жительства (но не месте пребывания). Причем в отношении проведения референдума формой подписного листа прямо предусмотрено заполнение графы «адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина»²⁹. Указание недостоверных сведений о месте жительства гражданина, равно как и отсутствие таких сведений, приводит к признанию избирательной комиссией такой подписи недействительной.

Участие гражданина в проведении выборов в качестве наблюдателя, гарантированное Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», также связывается с наличием у него паспорта и регистрации, поскольку полномочия наблюдателя должны содержать указание на адрес места жительства³⁰. Такие полномочия действительны только при предъявлении паспорта.

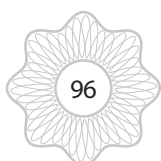
Резюмируя сказанное, отметим, что с учетом жестких требований, предъявляемых со стороны регистрирующих и контролирующих органов к деятельности политических партий и к избирательному процессу, реальной возможностью участия в политической жизни граждане, не имеющие регистрации по месту жительства, фактически не обладают. Наличие регистрации по месту пребывания в отсутствие регистрации по месту жительства фактически делает таких граждан невидимыми для избирательного законодательства.

27 Подробнее см.: Карлинский И. 3. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России. СПб, 2004. С. 44–48.

28 См.: Постановление ЦИК РФ от 12.10.2007 № 40/ 310–5 «О разъяснениях по некоторым вопросам организации голосования избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации».

29 Приложение 1 к ФЗ «О референдуме Российской Федерации» № 5-ФЗ от 28 июня 2006 г.

30 Пункт 7 ст. 30 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г.



ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ И ДРУГИМ МЕХАНИЗМАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту своих прав и свобод, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде (ст. 46). Данное право принадлежит каждому гражданину, независимо от наличия у него документов, удостоверяющих личность, или места жительства, а также регистрации.

Таким образом, с точки зрения закона любое лицо может обратиться в суд для защиты своих прав, однако судебная защита осуществляется согласно особой процедуре, установленной Гражданским процессуальным кодексом РФ (ГПК РФ), и неизбежно связана с установлением личности и определением места жительства заявителя.

Во-первых, обращение в суд для защиты своих прав в порядке гражданского судопроизводства связано прежде всего с необходимостью установления личности заявителя. Такое требование вытекает из практики толкования ст. 131 ГПК РФ. В случае личной подачи гражданином заявления в суд он обязан предъявить паспорт. Логика такого требования связана с тем, что обращение в суд и разрешение спора судом может приводить к изменениям в правах не только самого заявителя, но и в обязанностях иных лиц.

Наличие регистрации по месту жительства или пребывания на этой стадии не имеет значения для возможности подачи заявления в суд, за исключением вопросов подсудности дела, что рассматривается ниже. В случае направления заявления в суд по почте заявление принимается судьей к производству без проверки документов, удостоверяющих личность гражданина.

По нашему мнению, наличие паспорта не может являться обязательным условием реализации гражданином своего права на обращение в суд в силу указанных конституционных гарантий, в особенности если речь идет о споре, связанном с обжалованием действий должностных лиц, отказывающих в выдаче паспорта или споров о регистрации по месту жительства. Гражданский процессуальный кодекс РФ не устанавливает специальных требований к тем документам, которые должны быть предъявлены в суд гражданином в качестве удостоверения личности, и отсутствие таких документов не является основанием к отказу в принятии заявления. В случае принятия судьей заявления, поданного лицом, не имеющим документов, удостоверяющих личность, проверка того, подано ли заявление именно этим гражданином может быть осуществлена судом иными способами, путем исследования любых доказательств, подтверждающих сведения о личности заявителя.

Сложнее обстоит дело с обращением в суд для оспаривания действий органов государственной власти, отказывающих в выдаче гражданину паспорта. В случае, если районный суд отказывает в принятии такого заявления на том основании, что гражданином не представлен документ, удостоверяющий личность, гражданин, фактически оказывается в тупиковой ситуации, так как не может прибегнуть к судебной защите именно тех прав, которые нарушены отказом в выдаче паспорта.

Следующая проблема, с которой может столкнуться гражданин в ходе рассмотрения своего дела в суде — это доступ в здание суда, поскольку в настоящее время в большинстве судов действует пропускная система и проход в здание суда возможен только по предъявлению паспорта или иного документа, удостоверяющего личность. Аналогичным образом предъявление паспорта требуется и для ознакомления с материалами дела в канцелярии суда.

Наконец необходимость предъявления паспорта возникает и в ходе самого судебного заседания в том случае, если гражданин хочет лично участвовать в нем, поскольку согласно ст. 161 ГПК РФ, перед началом рассмотрения дела судья устанавливает личность участников процесса. В случае отказа судьи принять иные подтверждающие документы или доказательства для установления личности заявителя это приводит к лишению гражданина возможности лично изложить судье свою позицию по делу. С точки зрения ГПК РФ такая ситуация расценивается судьей как неявка заявителя, что может иметь своим следствием оставление заявления без рассмотрения.

Отсутствие паспорта лишает заявителя возможности выдать доверенность для ведения дела через представителя, поскольку, как уже отмечалось, нотариальное оформление доверенности требует обязательного предъявления именно паспорта. При этом, согласно ст. 53 ГПК РФ, полномочия представителя могут быть определены также в устном заявлении, занесенном в протокол судебного заседания, или письменном заявлении доверителя в суде. Предъявления паспорта в таком случае не требуется, однако для этого, естественно, личность доверителя должна быть установлена судом.

Во-вторых, обращение в суд для защиты своих прав в порядке гражданского судопроизводства связано также с определением подсудности дела, т. е. того, в какой районный суд или к какому мировому судье необходимо обращаться. Поскольку по общему правилу заявление в суд подается по месту жительства ответчика-гражданина или по месту нахождения ответчика-организации, то наличие или отсутствие регистрации у заявителя не имеет прямого отношения к возможности обращения в суд. Если заявление подано в суд по месту нахождения ответчика, то, независимо от наличия регистрации у заявителя, дело будет принято судьей к производству.

В то же время ст. 254 ГПК РФ предоставляет гражданину возможность обратиться в суд для оспаривания действий государственных или муниципальных органов, а также должностных лиц, в суд по месту своего жительства, что зачастую удобнее. В таком случае Гражданский процессуальный кодекс РФ не требует от заявителя подтверждения места жительства в определенной форме, но, с учетом сказанного ранее, соблюдение этого требования проверяется судьей при принятии заявления или в судебном заседании на основании данных паспорта или свидетельства о регистрации по месту пребывания. В случае установления того, что заявление подано гражданином по месту своего жительства, подтвердить которое он не может, судья вправе признать заявление поданным по месту фактического проживания или же передать дело в суд по месту нахождения ответчика. При этом, в соответствии со ст. 33 ГПК РФ, суд не может отказать в рассмотрении дела, переданного другим судом по подсудности.

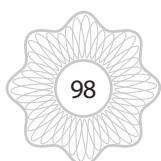
Отсутствие регистрации обуславливает сложности, связанные с направлением повесток о судебных заседаниях. Однако на практике суды извещают граждан по тому адресу, который указывается в качестве места фактического проживания, независимо от его соответствия регистрации.

Наконец с неразрешимыми сложностями может столкнуться гражданин, не имеющий документов, удостоверяющих личность, или регистрации при обращении в суд с заявлением об установлении факта, имеющего юридическое значение. В силу ст. 266 Гражданского процессуального кодекса РФ для таких дел установлена исключительная подсудность по месту жительства заявителя.

Примером такой ситуации служит дело Сергея Смирнова против России, в настоящее время рассматриваемое Европейским Судом по правам человека³¹. В данном деле районный суд отказал заявителю в принятии заявления об установлении факта его проживания на территории России на 6 февраля 1992 г., что имело значение для подтверждения его российского гражданства, сославшись на то, что у заявителя не было регистрации по месту жительства или по месту пребывания, а это не позволяло определить подсудность дела. До этого суды отказали заявителю в признании незаконным отказа властей в обмене его паспорта гражданина СССР на российский паспорт, также сославшись на то, что из-за отсутствия прописки, он не мог подтвердить факт проживания в России на указанную дату. Данное дело показывает, что гражданин может оказаться в тупиковой ситуации, когда отказ в выдаче паспорта нельзя обжаловать, не имея паспорта и регистрации.

В целом можно сделать вывод, что, хотя процессуальный закон не устанавливает прямых ограничений в отношении доступа к правосудию для граждан, не имеющих регистрации или документов, удостоверяющих личность, реальная доступность такой защиты во многом зависит от практики конкретного суда, усмотрения судьи, правовой осведомленности

31 См. Решение о приемлемости жалобы № 14085/ 04 от 6 июля 2006 г.



и настойчивости заявителя. В случае спора о процессуальной допустимости подачи заявления в суд гражданином, не имеющим паспорта или регистрации, реальная возможность убедить судью принять заявление в значительной степени будет определяться наличием у гражданина адвоката, способного разобраться в соответствующих процедурных моментах и представить судье надлежащие аргументы.

ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ в Конституционный Суд Российской Федерации может обратиться гражданин с жалобой на несоответствие Конституции РФ любого закона, подлежащего применению в конкретном деле. Возможность такого обращения не зависит от места жительства гражданина, а также наличия у него регистрации или паспорта, поскольку разбирательство в Конституционном Суде РФ ведется преимущественно в письменной форме. Значение такой процедуры для защиты конституционных прав отдельных граждан в сфере паспортно-регистрационных отношений невелико, поскольку большинство споров в этой сфере связано не с несоответствием законов Конституции, а с их неправильным применением на практике. Кроме того, следует учитывать, что для обращения в Конституционный Суд РФ необходимо наличие судебного дела, в котором может быть применен соответствующий закон, поскольку без связи с конкретным спором Конституционный Суд не вправе проверять соответствие закона Конституции РФ.

С учетом рассмотренных выше ограничений, связанных с применением и толкованием на практике законодательства в любых сферах общественных отношений, можно ожидать обращений в Конституционный Суд РФ с жалобами на несоответствие Конституции РФ тех законов, которые фактически ставят возможность реализации гражданином своих прав в зависимости от наличия регистрации по месту жительства или пребывания. Неэффективность таких обращений связана с юридической сложностью и длительностью судопроизводства в Конституционном Суде РФ.

В целом можно отметить, что Конституционный Суд РФ в силу своей ограниченной юрисдикции не может в данных случаях предоставить эффективной защиты конституционных прав граждан, поскольку большинство нарушений в этой сфере обусловлено административной практикой, а не несовершенством законов. Исключением могли бы стать обращения, связанные с оспариванием законодательных ограничений доступа к реализации политических прав граждан, однако до настоящего времени подобные обращения Конституционным Судом не рассматривались.

ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ СОЦИАЛЬНОГО ИСКЛЮЧЕНИЯ ГРАЖДАН БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ ИЛИ ПАСПОРТА ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ СТРАНЫ

Сложность действующих процедур в сфере регистрационного учета и существенные ограничения в правах, связанные с отсутствием регистрации, приводят к исключению из общественно-политической жизни страны значительного числа людей, не имеющих паспорта или регистрации.

Социальная маргинализация таких граждан проявляется в невозможности или значительном усложнении доступа к большинству социальных благ и услуг. Невозможность легального трудоустройства поощряет систему неофициальной работы и означает отказ в предоставлении социальных гарантий, рабский труд за мизерную зарплату, отсутствие трудового стажа.

В свою очередь жесткая привязка возможности реализации многих прав граждан к регистрации приводит к изысканию ими обходных путей, что способствует развитию рынка криминальных услуг, например фиктивной регистрации или изготовления подложных документов о трудоустройстве в целях получения кредитов.

Такое социальное исключение усугубляется невозможностью во многих ситуациях добиться эффективной защиты своих прав путем обращения в суд, поскольку такое обращение связано с наличием паспорта и в некоторых случаях регистрации. Недоступность квалифицированной юридической помощи для таких граждан также делает маловероятным эффективное восстановление их в правах при обращении в суд.

С другой стороны, такая ситуация воспитывает особое отношение к институту регистрации как со стороны государства, стремящегося сохранить контроль за гражданами посредством затруднения процедур регистрации, так и со стороны граждан, рассматривающих наличие регистрации как необходимое условие полноценности своего статуса и с недоверием относящихся к тем, у кого такой регистрации нет.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ СВОИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ

1. Необходимо упрощение процедуры регистрации посредством введения действительно уведомительной процедуры регистрации путем извещения соответствующих органов, без необходимости предоставления документов, подтверждающих право проживания в конкретном жилом помещении. Регистрирующим органам должно быть прямо запрещено осуществлять проверку документов, предоставленных при регистрации. Регистрация по месту жительства или пребывания должна осуществляться непосредственно при обращении гражданина, без необходимости подавать свой паспорт и ожидать принятия решения по заявлению о регистрации.
2. Любые сборы, косвенным образом вводящие взимание платы за регистрацию, должны быть отменены.
3. В законодательстве должно быть введено положение, исключающее отождествление понятий «место жительства» гражданина и «регистрация по месту жительства», с тем чтобы социальные блага и услуги, доступ к которым организован по территориальному принципу, не зависел от наличия у гражданина регистрации. Такая норма позволит гарантировать эффективное пользование правами тем гражданам, у которых нет регистрации, что будет соответствовать смыслу Закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Конституции Российской Федерации. В качестве основы для соответствующего нормотворчества может быть взято пенсионное законодательство, учитывающее существование граждан без регистрации по месту жительства или по месту пребывания.
4. Необходимо введение законодательного запрета какой-либо дискриминации граждан в зависимости от наличия регистрации, в том числе в частной сфере. Для этого должны быть упразднены сведения о регистрации, проставляемые в паспорте в виде штампа, для того чтобы исключить возможность скрытой дискриминации.

СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ И ИНСТИТУТ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К. Д. Титаев, MA (University of Helsinki), ст. преподаватель кафедры методов и технологий социологического исследования Санкт-Петербургского филиала Государственного университета «Высшая школа экономики»

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрационного учета
декабря 2005 г.

ВВЕДЕНИЕ

В процессе работы над данным анализом автор столкнулся с методологической проблемой: с одной стороны, на уровне анализа нормативно-правовых актов проблемы, связанные с влиянием паспортно-регистрационной системы на возможность получения образования, выявить чрезвычайно сложно, с другой стороны — эти проблемы отчетливо проявляются на уровне применения тех или иных правовых норм. Причин этому две.

Первая причина заключается в том, что в Российском законодательстве правовые акты относительно низкого уровня часто расширительно толкуют более высокие и, что гораздо важнее, расширяют списки требований к гражданам, необходимых для получения тех или иных государственных услуг.

Так, например, Федеральный закон гласит: «Гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, **места жительства**, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости»¹. Однако уже в Типовом положении о школе появляется уточнение о том, что есть основания, по которым в приеме может быть отказано: «Правила приема в государственные и муниципальные общеобразовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования должны обеспечивать прием всех граждан, которые проживают на определенной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. **Не проживающим на данной территории может быть отказано в приеме только по причине отсутствия свободных мест в учреждении**»². Но и это еще не все. Уже на региональном уровне возникает устойчивая трактовка «проживания» как «регистрации». В качестве примера рассмотрим конкретный случай из Санкт-Петербурга, однако в других регионах ситуация практически ничем не отличается. Так, в Санкт-Петербурге в числе документов, необходимых для поступления в школу, значатся документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства: «Для приема ребенка в образовательное учреждение родитель (законный представитель) подает заявление, к которому прилагаются... копия свидетельства о рождении; медицинская карта ребенка (справка о возможности обучения в общеобразовательной школе); **справка о регистрации ребенка в Санкт-Петербурге**»³. Хотя в этом же нормативном акте есть положение, что дети, не имеющие регистрации, могут быть приняты «по направлению администрации района»⁴. К этой теме мы вернемся позже.

Итак, по мере снижения уровня регулирования отдельные требования не только конкретизируются, но и ужесточаются. Так, нередко, на уровне конкретной школы пункт о необходимости справки о регистрации будет сформулирован в Правилах приема уже как «справка о регистрации на территории микрорайона Х»⁵. Причем ситуация в Москве и Петербурге в этом

1 ФЗ «Об образовании» от 10 июля 1992, по состоянию на 13.02.09, ст. 5.

2 Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 196, по состоянию на 20.07.07, п. 46.

3 Порядок приема детей в государственные образовательные учреждения, подведомственные Комитету по образованию г. Санкт-Петербурга, утвержден распоряжением Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 02.02.2005 № 37-р, п. 2.6.

4 Там же, п. 1.5.

5 Например: «В первые классы МОУ ООШ №4 принимаются дети, достигшие 6, 7-летнего возраста, проживающие в микрорайоне МОУ ООШ №4 и не имеющие медицинских противопоказаний», Порядок приема в школу МОУ ООШ №4, город Кыштыма Челябинской области.

плане будет максимально благополучной. Самые большие проблемы будут возникать в рай-центрах. В связи с этим, учитывая роль нормативно-правовой документации, в данном анализе мы должны были сосредоточиться на локальных нормативно-правовых актах (конкретных школ, ССУЗов, ВУЗов и т.д.), поскольку именно они определяют реальную ситуацию.

Вторая причина — различия между нормой и ее применением. То есть, даже в тех случаях, когда в нормативно-правовом акте зафиксированы относительно либеральные правила, на уровне толкования конкретными чиновниками эти правила становятся более жесткими и суровыми. При этом толкование зачастую подменяет норму, то есть «истолкованная» норма часто меняется до неузнаваемости по отношению к тому, что подразумевалось законодателем. Так, например, положение, зафиксированное как «бесплатность занятий» в системе дополнительного образования, правоприменитель (администрация учреждения дополнительного образования) часто трактует как отсутствие *ежемесячных* платежей, что не препятствует установлению платежей за зачисление, ежегодных платежей, платежей за участие в мероприятиях, разовых сборов на целевые траты и т.д. и т.п.

При этом ошибкой было бы полагать, что такая ситуация возникает по злой воле правоприменителя. Это вполне распространенная мировая практика⁶: если закон не регламентирует ситуацию детально, правоприменитель вынужден самостоятельно решать, что имел в виду законодатель. При этом он руководствуется той логикой, которая господствует в соответствующей среде. При той большой роли, которую играет регистрация (прописка) в Российской Федерации, нет ничего удивительного, что требования ее иметь появляются в большом количестве подзаконных актов. Таким образом, вторая проблема состоит в том, что закон и его применение — далеко не одно и то же.

Решить обозначенную в начале данного анализа методологическую проблему позволяет опора на недокументальные источники. Поэтому важным материалом для подготовки анализа стали экспертные глубинные интервью, которые проводились автором и его коллегами в рамках различных проектов⁷. Самые обыкновенные люди и эксперты рассказывали исследователям о механизмах поступления в школы, в вузы и т.д., рассказывали о реальных практиках обучения в учебных заведениях различного уровня. Была проведена также серия специальных консультаций с экспертами. В интервью в разных аспектах упоминался институт регистрации по месту жительства. Благодаря наличию такого материала, мы имеем детальную картину применения норм, касающихся влияния регистрации на возможность получения образования.

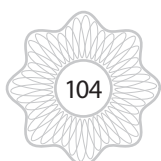
В этом подразделе мы постараемся дать ответ на несколько вопросов:

1. В каких случаях институт регистрации по месту жительства оказывается значимым в процессе получения образования гражданами Российской Федерации⁸ в государственных

⁶ Эта тема подробно раскрыта в рамках американской социологии правоприменения (исследовательская область: Law and Society). Подробнее об этом см., например: Gregg B. Using Legal Rules in an Indeterminate World in Political Theory Vol. 27, № 3 (Jun., 1999), pp. 357–378 или Edelman L., Erlanger H. The Endogeneity of Legal Regulations: Grievance Procedures as Rational Myth in AJS Vol. 105, № 2 (Sep., 1999), pp. 406–454.

⁷ Краткий перечень проектов (в скобках указан заказчик): Студенты СПбФ ГУ ВШЭ (СПбФ ГУ ВШЭ), «Гуманитарное образование в условиях социальной модернизации» (поддержан фондом Кэтрин и Дж. МакАртуров); «Становление местного самоуправления в сельских поселениях: приоритеты и стратегии социальной политики» (поддержан НИСП); «Проблемы бедности в постсоветской России» (поддержан фондом «Хамовники»); «Отношение к коррупции в г. Иркутск» (поддержан USAID через MSI); «Знания против коррупции» (поддержан USAID через MSI); «Механизмы воспроизводства динамики рынка труда» (поддержан Фондом Форда, через АНО «Контекст»); «Байкальская Сибирь: фрагменты социокультурной карты» (поддержан Фондом Форда); «Уроки труда как механизм воспроизводства гендерного неравенства» (поддержан КАМР через КФГР); исследовательский модуль проекта «Новое поколение в науке» (поддержан Фондом Форда); «Противодействие коррупции в высшем образовании» (поддержан USAID через MSI).

⁸ Проблемы, связанные с получением образования иностранных граждан, лиц без гражданства и их детей предметом данного анализа не являются.



и муниципальных образовательных учреждениях на территории России⁹ (о влиянии института прописки на негосударственные образовательные учреждения нам не известно). Особое внимание будет уделено наиболее распространенной практике, а также ситуациям, где регистрация (прописка) играет существенную роль.

2. Какие социальные последствия (положительные и отрицательные) вызывают ситуации, в которых прописка играет существенную роль.
3. Какие меры могут быть предприняты для изменения в лучшую сторону сложившегося положения дел. При этом за «лучшее» принимаются изменения, направленные на обеспечение простого и равного доступа российских граждан к образованию.

Структура данного анализа определяется структурой системы образования. В первой части мы рассмотрим общие механизмы связи между институтом регистрации (пропиской) и образованием. Вторая (основная) часть будет посвящена анализу ситуации на всех уровнях образования в России. И наконец, в третьей и четвертой частях мы постараемся обозначить наиболее острые проблемы и наметить некоторые пути изменения ситуации.

Здесь и далее пропиской мы называем регистрацию по месту жительства или месту пребывания. Говоря о наличии или отсутствии прописки, мы имеем в виду прописку в том регионе/населенном пункте/районе города, в котором действует актор. Это означает, что наличие у человека прописки в регионе, отличном от региона проживания, в данной конкретной ситуации равносильно ее отсутствию. В тех случаях, когда различия между двумя формами регистрации будут иметь значение, мы будем говорить отдельно о регистрации по месту жительства и о регистрации по месту пребывания. Заметим также, что в данном анализе мы оставляем за пределами нашего внимания проблемы легальности получения прописки, то есть все обладатели штампа в паспорте или справки о регистрации по месту пребывания являются для нас обладателями прописки. И последняя оговорка: прописка играет немалую роль в развитии образовательной системы как фактор, влияющий на рынок труда преподавателей и учителей. Однако в данном случае эффекты сопоставимы с ситуацией на рынке труда в любой иной отрасли. Потому мы отошлем читателя к соответствующему разделу.

1. СВЯЗЬ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОПИСКИ: ОБЩИЙ ОБЗОР

В этом разделе мы кратко остановимся на той нормативно-правовой базе, которая регулирует образовательную деятельность, попытаемся описать возможные варианты влияния института прописки на образование и, наконец, перечислим агентов, которые вовлечены в производство и воспроизводство ограничений в образовательной сфере, связанных с пропиской.

1.1. ОБЗОР РЕГУЛИРУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Роль места жительства (на практике — прописки) в процессе получения образования в России регулируется федеральными законами и нормативно-правовыми актами более низкого уровня. В федеральном законодательстве (ФЗ «Об образовании»¹⁰, «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹¹ и др.) практически никаких сведений о влиянии места жительства на возможность получения образования нет. Второй уровень — нормативно-правовые акты Правительства РФ (положения, порядки, направленные

⁹ Правила получения образования в образовательных учреждениях при дипломатических представительствах сильно отличаются от правил, действующих на территории Российской Федерации.

¹⁰ Закон РФ от 10.07.1992 № 3266–1 «Об образовании».

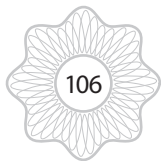
¹¹ Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

постановления и т. п.) — уже содержат упоминания о месте жительства и даже о регистрации, хотя еще крайне нечеткие и редкие. Такая же ситуация прослеживается на третьем уровне — в документах Министерства образования и науки РФ и Федерального агентства по образованию РФ. На четвертом уровне — в документах региональных администраций и региональных органов управления образованием (региональных законах, положениях, правилах и т. п.) ситуация радикально меняется. На этом уровне часто упоминается место жительства, встречаются прямые указания на необходимость прописки. Пятый уровень — муниципальные регулятивные акты¹², такие, как правила приема в конкретные учебные заведения, и т. п. — уже оказываются центрированными вокруг регистрации. Место жительства как термин практически исчезает и везде заменяется указанием на прописку. Однако здесь нередко имеют место отсылки к разного рода процедурам, позволяющим преодолеть данные ограничения. И, наконец, шестой уровень — локальные нормативно-правовые акты образовательных учреждений. Здесь прописка уже полностью господствует, упоминания о ней достаточно часты и никак не завуалированы. Конечно, на каждом уровне образования роль этих документов разная. В целом ситуацию в российской образовательной системе можно представить в виде таблицы, которая представляет и структуру образовательной системы в целом. Жирным шрифтом выделены уровни нормативно-правовых актов, которые de facto играют наибольшую роль.

Таблица 1. Уровни законодательства, регулирующие функционирование различных уровней образования (на практике)

№	Уровень образования	Регулирующие НПА	Примечания
1.	Дошкольное	Федеральные законы; Правительственные; Ведомственные; Региональные; Муниципальные; Локальные	
2.	Начальное и общее среднее (1–9 классы)	Федеральные законы; Правительственные; Ведомственные; Региональные; Муниципальные; Локальные	
3.	Полное среднее (10–11 классы)	Федеральные законы; Правительственные; Ведомственные; Региональные; Муниципальные; Локальные	
4.	Начальное профессиональное (ПТУ, профессиональные лицей)	Федеральные законы; Правительственные; Ведомственные; Региональные; Муниципальные; Локальные	В зависимости от подчиненности конкретного учебного заведения
5.	Среднее профессиональное (Техникумы, колледжи и т. п.)	Федеральные законы; Правительственные; Ведомственные; Региональные; Локальные	В зависимости от подчиненности конкретного учебного заведения

12 Практически отсутствуют в Москве и Санкт-Петербурге.



№	Уровень образования	Регулирующие НПА	Примечания
6.	Высшее профессиональное	Федеральные законы; Правительственные; Ведомственные; Локальные	
7.	Послевузовское	Федеральные законы; Правительственные; Ведомственные; Региональные; Муниципальные; Локальные	В зависимости от подчиненности конкретного учебного заведения
8.	Дополнительное образование школьников	Федеральные законы; Правительственные; Ведомственные; Региональные; Муниципальные; Локальные	Не считается отдельным уровнем образования, но играет большую роль в образовательной системе

Говоря о специфике регулирования в системе образования, необходимо иметь в виду, что определенная часть документов¹³, имеющих рекомендательный или ознакомительный характер, по факту оказывается обязательной для исполнения. Формально положение о конкретном образовательном учреждении может не меняться годами, но *de facto* учреждение будет работать, руководствуясь свежими типовыми положениями и рекомендательными письмами всех уровней.

1.2. ТИПОЛОГИЯ ВЛИЯНИЯ ПРОПИСКИ НА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Теперь обратимся к вопросу о том, каким образом и в каких ситуациях институт прописки влияет на систему образования. Рассмотрим три основных уровня, на которых происходит влияние:

- **Поступление.** Первый и, пожалуй, самый массовый уровень. Прописка является значимым фактором, корректирующим процедуру поступления в учебное заведение, тормозящим или ускоряющим процесс.
- **Обучение.** В процессе обучения наличие/отсутствие прописки тем или иным образом корректирует состав и характер образовательных услуг, получаемых обучающимися, или же изменяет (усложняет/упрощает) механизм получения этих услуг.
- **Выпуск** — получение документов об образовании и возможность их дальнейшего использования. В зависимости от наличия/отсутствия местной прописки, обучающийся (точнее, обученный) либо не может получить диплом (иной документ об образовании), либо не может его использовать по назначению в данном регионе. Нужно отметить, что такие случаи встречаются достаточно редко, но все же встречаются.

Теперь разберем последствия, к которым приводит отсутствие необходимой прописки¹⁴. Их также несложно типологизировать. Можно выделить следующие основные типы:

¹³ Письма, рекомендующие ту или иную модель поведения чиновников (сотрудников образовательных учреждений) в той или иной ситуации, или Типовые (шаблонные) документы.

¹⁴ Как отмечалось ранее, наличие невалидной для конкретной задачи прописки (прописка не в том населенном пункте и т. п.) наличием прописки мы считать не будем.

- **Запрет.** Ситуация, в которой отсутствие прописки приводит к невозможности поступления, получения услуги и т.п.
- **Ограничение.** Ситуация, в которой люди, не имеющие прописки, получают услугу/блага в последнюю очередь или для ее получения вынуждены прибегать к более сложным формальным механизмам.
- **Условие.** Ситуация, в которой **отсутствие** прописки является необходимым условием для получения блага.

Проиллюстрируем рассмотренные ситуации конкретными примерами.

Таблица 2. Примеры разных типов дискриминации на различных уровнях

	Запрет	Ограничение	Условие
Поступление	Строгое ограничение круга поступающих лицами, проживающими на определенной территории	Необходимость предоставлять дополнительные документы для лиц, не имеющих регистрации на определенной территории ¹	Отсутствует
Обучение	Отсутствует	Предоставление дополнительных услуг (например, бассейна) только студентам, прописанным в городе, где находится ВУЗ	Получение дополнительных благ (например, общежития) только лицами, имеющими прописку за пределами определенной территории
Выпуск	Отсутствует	Валидность для определенных структур только документа, выданного на территории региона (города) ²	Отсутствует

1 Например, требование представить справку об обучении в школе братьев и сестер, в случае если школьник проживает за пределами приписанного к школе микрорайона.

2 Чаще всего, в школах принимают только те документы о повышении квалификации учителя, которые выданы учреждениями дополнительного образования (в т.ч. государственными), находящимися в том же регионе, что и школа.

1.3. ОСНОВНЫЕ АГЕНТЫ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Проанализируем, кто и каким образом участвует в привнесении практик, связанных с пропиской, в систему образования. Для этого рассмотрим несколько основных групп агентов:

- **Создатели общих правил.** Законодатели и чиновники федерального (частично регионального) уровня. Сфера их компетенции — законодательство высокого уровня (в первую очередь, Конституция и профильные федеральные законы). Эта группа заинтересована в том, чтобы в «производимых» ими нормативных актах было как можно меньше возможных «зацепок» для конфликтов и потенциального судебного преследования. В результате, на выходе получают достаточно общие документы, в кото-

рых практически не содержится оснований для дискриминации, а регистрация, если и упоминается, то лишь мельком.

- **Создатели конкретных правил.** Чиновники федеральных органов управления образованием, региональные и муниципальные законодатели, чиновники региональных органов управления образованием. Их задача — создать более или менее единые правила на подконтрольной им территории, ориентируясь при этом на документы более высокого уровня. Они заинтересованы в более или менее бесперебойном функционировании вверенных им образовательных учреждений. Здесь и выясняется, что значимым инструментом, обеспечивающим предсказуемость ситуации¹⁵, является прописка. Однако чиновники этого уровня стараются сформулировать некоторые оговорки, которые оставляют гражданам теоретическую возможность получения образовательных услуг при отсутствии регистрации, исключая тем самым возможность обращения в суд.
- **Создатели частных правил.** Чиновники муниципальных (и других низовых) органов управления образованием и администраторы образовательных учреждений. Их задача — максимально снизить издержки существования собственного образовательного учреждения (органа непосредственного управления образовательными учреждениями). Они заинтересованы в том, чтобы, с одной стороны, сделать «основной» путь получения образовательных услуг максимально простым, а все иные пути (требующие от администратора/ чиновника приложения дополнительных усилий) практически нереализуемыми. Именно эта группа вводит большую часть правил, связанных с пропиской, просто для того, чтобы снизить риски и издержки.
- **Правоприменители.** Это конкретные сотрудники образовательных учреждений, отвечающие за доступ к тем или иным услугам. Их цель тоже предельно проста — минимизация собственных усилий и рисков. Их роль в привнесении дополнительных практик, связанных с пропиской, очень велика. Они оказываются «церберами» лишь потому, что это позволяет им снизить риски и количество усилий, необходимых для реализации их собственных обязанностей.

На основании вышеизложенного можно сделать одно важное замечание: проблемы с пропиской не могут быть решены до тех пор, пока чиновники среднего уровня не перестанут видеть в институте регистрации инструмент оптимизации собственной работы.

2. ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Важно понимать, что существуют разные типы дискриминации, порождаемые институтом регистрации. Задача данного анализа — выявить конкретные, наиболее болезненные формы дискриминации и показать, какие виды ограничений накладываются на граждан, и кто в этом заинтересован. Это даст действенный инструмент для определения направления практической деятельности по повышению доступности образования.

Перед тем, как перейти к конкретным уровням образования, необходимо выделить уровни локализации прописки:

- **Микрорайон.** Некоторый условный округ, к которому приписано образовательное учреждение. Как правило, представляет собой перечень конкретных домов и/или улиц.
- **Район.** Административный район (города или области), в пределах которого находится учебное заведение.
- **Город.** Город (район области), в пределах которого находится учебное заведение.
- **Город и окрестности.** Интересное образование, которое возникло в связи с тем, что в России (как, впрочем, и во всем мире) административное деление не вполне соответствует хозяйственному. Возникла ситуация, когда в качестве частей города рассматрива-

¹⁵ Подробнее об этом см. часть 3 данного анализа.

- ются de facto прилегающие к нему сателлитные населенные пункты, не являющиеся его частями административно.
- **Регион.** Субъект РФ. При этом административные округа рассматриваются, как правило, как часть региона, в состав которого входят. Исключение составляют случаи, когда учебное заведение расположено на территории административного округа.

В конкретных случаях мы сталкиваемся с разными уровнями локализации прописки.

Таблица 3. Уровни локализации прописки на разных уровнях образовательной системы

№	Уровень образования	Уровень локализации значимой прописки
1.	Дошкольное	Микрорайон
2.	Начальное и общее среднее (1–9 классы)	Микрорайон
3.	Полное среднее (10–11 классы)	Район или город
4.	Начальное профессиональное (ПТУ, профессиональные лицеи)	Город и его окрестности
5.	Среднее профессиональное (техникумы, колледжи и т. п.)	Город и его окрестности
6.	Высшее профессиональное	Город и его окрестности
7.	Послевузовское	Регион
8.	Дополнительное образование школьников	Город

Далее мы рассмотрим последовательно все уровни образования.

2.1. ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Государственное дошкольное образование представлено в России яслями (низшая ступень, дети до 3 лет) и детскими садами. Дошкольное образование не является обязательным, по оценкам, оно охватывает около половины детей в возрасте от 3-х лет. После детского сада ребенок поступает в школу. Детские сады играют особенно большую роль для домохозяйств, в которых оба (или единственный) родителя работают, поскольку позволяют выйти на работу после отпуска по уходу за ребенком¹⁶.

Являясь обязательным условием, прописка играет огромную запретительную роль на стадии поступления ребенка в детский сад. Механизмов легального преодоления этой ситуации практически не наблюдается. Ситуация дополнительно осложняется тем фактом, что лока-

16 Альтернативным путем являются довольно дорогие услуги няни или негосударственных детских садов, которые большинство семей оплатить не в состоянии.

лизацией прописки является микрорайон. Это лишает людей возможности нелегального приобретения регистрации, поскольку очень сложно найти компанию, которая продаст фиктивную прописку именно в нужном микрорайоне. В данном случае не имеет значения, прописан человек в городе или за его пределами, изменение места жительства в пределах одного сколько-либо крупного поселения часто становится проблемой, поскольку требует либо оформления новой регистрации, либо ежедневной транспортировки ребенка в детский сад на значительное расстояние.

Граждане, имеющие регистрацию по месту пребывания, часто сталкиваются с относительной дискриминацией при попытке устроить детей в престижные детские сады. В таких учреждениях сначала принимают детей, чьи родители имеют регистрацию по месту жительства в данном микрорайоне (и получивших место с использованием нелегальных ресурсов), и лишь затем — зарегистрированных по месту пребывания. Лица, не имеющие регистрации, не имеют практически никаких шансов получить место в таком детском саду.

Ситуация с приемом в дошкольное учреждение зависит также от типа поселения. Как показали исследования, в населенных пунктах, имеющих единственное дошкольное учреждение, дискриминация постоянно проживающих без прописки людей выражена в наименьшей степени. Наибольшие проблемы с устройством детей в детский сад возникают в средних по размеру и численности населения поселениях, имеющих несколько учреждений дошкольного образования. В крупных городах высокая степень дискриминации компенсируется тем, что почти всегда можно найти детский сад, в котором имеет место недобор. Таким образом, в средних поселениях в наибольшей степени ограничен доступ, а в крупных — высокие издержки доступа к дошкольному образованию.

Издержки домохозяйства, выбравшего негосударственные формы дошкольного образования, по имеющимся оценкам, превышают издержки от пользования государственным детским садом (включая неформальные платежи) в 3–4 раза. Это делает издержки на негосударственные дошкольные учреждения запретительно-высокими для подавляющего большинства населения. Развития же этой отрасли (и, соответственно, снижения стоимости услуг) эксперты не прогнозируют в связи с крайне сложной системой государственного контроля этой сферы и обилием контролирующих органов. Кроме того, следует заметить, что частные детские сады крайне редко существуют за пределами региональных центров.

Острота ситуации с получением дошкольного образования детьми, чьи родители не имеют соответствующей прописки, несколько снимается за счет высокой коррумпированности данной системы. По текущим оценкам, в 2006 году дошкольное образование обогнало по валовому объему коррупционных сделок систему высшего образования. Коррупционный платеж, соотносимый с размером средней заработной платы по стране, как правило, позволяет полностью решить проблемы, связанные с отсутствием релевантной регистрации¹⁷. Основой для развития коррупции в системе образования является то самое различие между нормативно-правовыми актами разных уровней, о котором говорилось в самом начале анализа, когда нормативные документы более низкого уровня конкретизируют законодательство, вводя дополнительные ограничения для граждан. К числу таких ограничений относится и прописка. Анализ нормативно-правовой базы и оценки экспертов показывают, что, принимая в дошкольное учреждение ребенка без прописки, руководитель не нарушает законодательства, никаких санкций подобное действие не влечет. В то же время, руководитель имеет полную возможность отказать такому ребенку, ссылаясь на нормативно-правовые акты более низкого уровня. Очевидно, что подобная ситуация создает благоприятные условия для дискриминации граждан по принципу наличия/отсутствия прописки и для развития коррупции. В наибольшей степени дискриминируемыми оказываются низкоресурсные домохозяйства, в которых все его члены ведут экономически активный образ жизни. Это наименее защищенная в России категория населения — эти люди, как правило, имеют относительно небольшие доходы и не имеют социальных льгот (т. к. работают).

¹⁷ В данном случае речь идет об усредненной ситуации, в отдельных случаях размер взятки может падать до нескольких сотен рублей или подниматься до нескольких сотен тысяч рублей.

Нужно отметить также негативный эффект, возникающий в результате невозможности легального выбора между детскими садами. Проблема состоит в том, что качество детских садов (во всяком случае, на репутационном уровне) значительно различается. Даже в средних поселениях, имеющих всего 3–4 дошкольных учреждения, местные жители всегда будут выделять «сильный» и «слабый» детский сад. Не имеющие требуемой прописки родители лишаются возможности выбора более качественного дошкольного образования для своего ребенка (и поддержания здоровой конкуренции между учреждениями дошкольного образования) или вынуждены инвестировать денежные средства в поступление в детский сад, находя нелегальные пути. Еще один аспект данной ситуации — создание высокоресурсных детских садов, которые, по сути, игнорируют систему поступления по регистрации, становясь институтом воспроизводства социального неравенства, выталкивая детей из малообеспеченных домохозяйств в непрестижные детские сады.

Учитывая общую ситуацию в дошкольном образовании, можно сказать, что некоторый позитивный эффект от опоры на систему регистрации при приеме детей в образовательные учреждения все же есть, его можно обозначить как формирование относительного социального равенства. В одном и том же детском саду оказываются дети всех родителей одного микрорайона (кроме тех, кто не может позволить себе детский сад вообще и тех, кто может позволить себе няню), вне зависимости от социального статуса и дохода.

С точки зрения чиновника, прописка (прием, обусловленный наличием прописки) позволяет прогнозировать развитие детских дошкольных учреждений. С учетом существующей системы бюджетирования перед органами образования стоит задача в октябре–ноябре текущего года оценить число детей, которые пойдут в то или иное дошкольное учреждение через год (в сентябре следующего года). Эта задача приобретает еще большее значение в контексте массового закрытия детских садов в 90-х годах прошлого столетия и демографической волны (всплеска рождаемости) 2002–2006 годов. Дети, рожденные в 2000-е годы, как раз и посещают детские дошкольные учреждения в настоящее время. В городах муниципальное финансирование дает в руки чиновникам еще один аргумент в пользу прописки — они ориентированы на представителей «своего» муниципалитета и, соответственно, «не намерены кормить» представителей других муниципалитетов.

Для изменения ситуации необходимо предоставить чиновникам действенный инструмент прогнозирования численности поступающих в детские дошкольные учреждения, в этом случае их мотивация на использование прописки резко снизится, а из рук директоров детских садов будет выбито мощное оружие коррупционного давления. О возможных способах достижения такого результата пойдет речь в четвертом разделе данного анализа.

2.2. МЛАДШАЯ И СРЕДНЯЯ ШКОЛА

Принципы доступа к начальному образованию (1–4 классы) мало чем отличаются от принципов доступа к образованию дошкольному. Школы также приписаны к определенным микрорайонам (или микрорайоны к школам). Однако есть ряд существенных отличий, как со стороны потребителя, так и со стороны поставщика услуг.

Во-первых, существует группа школ «с уклонами» или «с углубленным изучением» каких-либо предметов. Как правило, специализация приписывается только средней школе (5–9 классы), но младшая школа находится «при» средней и ее руководство позиционирует себя как часть специализированного образовательного процесса. Доступ в такие школы в меньшей степени привязан (или вообще не привязан) к регистрации. Здесь «входными» условиями являются способности ребенка и/или финансовые инвестиции (легальные, полулегальные и нелегальные) его родителей. Поэтому школы «с уклоном» мы рассматривать не будем.

Второе отличие со стороны «поставщика» — это тот факт, что школ, альтернативных государственному (муниципальному), по сути, не существует, как не существует и возможности не учиться в начальной школе (доля детей, имеющих ограничения по здоровью и обучающихся в экстернатуре, не составляет и одного процента). В силу обязательного характера начального и среднего образования запретительных эффектов прописки не дает. Более того,



даже если у родителей не будет вообще никакой прописки, их ребенок поступит в школу, если они приложат самые минимальные усилия. А если этих усилий не приложат родители, их приложат органы опеки.

Родители, заботящиеся о будущем своих детей, уделяют большое внимание качеству школьного образования и стремятся выбрать более «сильную» школу (нередко — конкретного учителя). Гораздо меньшую роль для них играет ее расположение (в этом состоит отличие ситуации по сравнению с дошкольным образованием). Именно на этом этапе включаются ограничительные механизмы. Человек, имеющий регистрацию по месту жительства, может выбирать — вкладывать или не вкладывать средства (как правило, речь идет о нелегальных вложениях) в улучшение условий обучения своего ребенка. Человек, имеющий регистрацию по месту пребывания, практически обречен отдать ребенка в школу по месту регистрации; во всяком случае, его издержки, связанные с поступлением в престижную школу, будут существенно выше. Человек, не имеющий никакой регистрации, подобного выбора лишен. Его сын/дочь будут учиться в той школе, в которую его направят органы социальной защиты, органы социальной опеки и органы управления образованием (относительная роль этих институций зависит от того, как устроена процедура в конкретном регионе или муниципалитете, и от того, какой из многочисленных возможных вариантов выбрали родители). Независимо от того, какие именно инстанции принимают решение, эффект будет одинаков: ребенок будет направлен либо в самую недоукомплектованную (как правило, наименее престижную) школу, либо в школу максимально близкую к месту жительства. Ни о каком выборе или влиянии на процесс принятия решения со стороны родителей речь не идет.

Второе направление дискриминации — это доступ ко всякого рода дополнительным услугам, которые предоставляет школа. Ребенок без прописки нередко сталкивается с трудностями при записи в кружки, секции и т. п. Целый ряд экспертов заявляли о том, что очень часто, по неизвестным нам причинам, в зависимости от наличия/отсутствия регистрации ставится право посещения бассейна (если таковой имеется при школе). Изредка возникают сложности с участием в дополнительных мероприятиях, проводимых школой — олимпиадах, экскурсиях и т. п. Часто возникают сложности с получением бесплатного питания в школе для малообеспеченных детей (правда, только при полном отсутствии регистрации и неготовности родителей к преодолению ряда сложных, но преодолимых бюрократических барьеров).

Единственным механизмом, компенсирующим сложившуюся ситуацию, оказывается коррупционная уязвимость всех подобных ограничений. Необходимо еще раз подчеркнуть: чем сложнее ситуация с регистрацией, тем выше будут коррупционные издержки потребителя. Причина возникновения такой ситуации проста: с одной стороны, очевиден спрос на коррупционные услуги, с другой — как и в случае с детскими садами, оказывая коррупционную услугу, администратор/сотрудник образовательного учреждения, как правило, не нарушает законодательства и не может быть наказан за игнорирование требования о наличии прописки.

Очевидно, что в наибольшей степени страдают домохозяйства, полностью лишенные прописки или регистрации по месту жительства, и не имеющие ресурсов для использования коррупционных компенсаторных механизмов. Таким образом, основным макросоциальным эффектом оказывается воспроизводство социального неравенства. Чем меньше ресурсов у детей «на старте», тем меньше у них шансов в будущем. При этом речь идет не об интеллектуальных ресурсах, конечно, а о ресурсах финансовых и о неформальных связях. Таким образом, прописка является одним из барьеров, способствующих возникновению социального неравенства, преодоление которого требует едва ли не самых больших затрат.

Функция прописки для чиновника здесь такая же, как и в дошкольных учреждениях. Принцип регистрации позволяет планировать бюджеты, регулировать наполняемость всех школ, вне зависимости от качества предоставляемого ими образования, не допуская переполненности престижных учреждений.

Для изменения ситуации необходимо предоставить чиновникам некий альтернативный механизм планирования. Однако, если в случае с детскими садами все просто — детский сад,

за редчайшим исключением, выбирают по принципу близости к дому, то в случае со школой — все гораздо сложнее. Близость к дому, по данным исследований, оказывается решающим фактором лишь для половины родителей.

2.3. СТАРШАЯ ШКОЛА

В старшей школе ситуация с наличием релевантной прописки оказывается еще более мягкой. Фактически система образования адаптировалась к тому, что школьники при поступлении в старшую школу часто меняют образовательное учреждение. Сегодня десятый и одиннадцатый классы рассматриваются как трамплин к единому государственному экзамену (ЕГЭ). Вполне естественно, что школьники и их родители стремятся выбрать школу, которая может, по их мнению, обеспечить наиболее высокие баллы при сдаче экзамена.

Таким образом, школьники мигрируют в пределах населенного пункта относительно свободно. У них есть понятное и простое орудие конкуренции — средний балл аттестата об общем среднем образовании. Наиболее репутационно успешные школы отбирают наиболее сильных учеников. Некоторые школы (хотя и не всегда легально) проводят вступительные испытания. Конечно, здесь тоже есть поле для коррупции, однако к институту прописки это практически не имеет отношения.

Однако и при поступлении в старшую школу есть группы, права которых нарушаются:

- Первая группа — школьники, не имеющие прописки. Для них доступ к старшему школьному образованию оказывается в значительной мере затруднен. Это связано и с системой подушевого финансирования, и с неочевидностью принадлежности школьника к тому муниципалитету, в котором он проживает. Однако, с учетом права на образование, барьеры можно преодолеть (хотя школьника без регистрации, как правило, направляют в ту школу, в которой имеется недобор).
- Вторая группа — жители населенных пунктов — сателлитов крупных городов. Они стремятся получить более конкурентоспособное образование, однако, если они прописаны в пределах муниципального образования, не входящего в состав города, рассчитывать на легальное получение места в городской школе они не могут.
- Третья группа — жители сел, которые пытаются поступить в старшую школу за пределами своего административного района. Они находятся в той же ситуации, что и представители предыдущей группы.

Как видим, сложившаяся система закрепляет неравенство между жителями крупных городов, городов-сателлитов и сел. Даже в тех случаях, когда семья ребенка готова вложить большие средства в его образование (обеспечить переезд или ежедневные поездки в школу), это оказывается недостаточным для получения желаемого образования. Чтобы компенсировать это неравенство, необходимо задействовать серьезные неформальные ресурсы (хорошие знакомства или большие взятки).

Причиной такой ситуации является система финансирования школ из бюджетов городов/районов. Методика перевода денег вслед за учеником в другой муниципалитет на данный момент отсутствует. Чиновники вынуждены вводить ограничения для того, чтобы избежать нецелевого расходования средств муниципальных бюджетов. Соответственно, средством решения этой проблемы может быть создание реально работающего механизма «перевода средств вслед за ребенком».

2.4. ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ШКОЛЬНИКОВ

Дополнительное образование — это различные музыкальные и художественные школы, станции юных натуралистов, техников, туристов, дворцы детского творчества, секции и т. п. Роль дополнительного образования в постсоветской России очень велика и часто недооценивается. Оно обеспечивает, с одной стороны, довольно качественное (в силу мотиви-



рованности детей и практически полного отсутствия обязательного компонента) образование в той сфере, которая интересна конкретному школьнику. Именно этот вид образования долгие годы восполнял недостатки контриндивидуальной системы образования в России. С другой стороны, дополнительное образование играет большую роль в профессиональной ориентации и в получении базовых социальных навыков. В 1990-х — начале 2000-х годов система дополнительного образования была, по большому счету, самой передовой отраслью образования в России, несмотря на отдельные недостатки.

Существенной особенностью этой системы является ее неоднородность. Так, например, учреждения, оказывающие услуги дополнительного образования, могут подчиняться органам управления образованием, органам управления культурой, комитетам по молодежной политике, муниципалитетам, коммерческим структурам, общественным организациям, воинским частям и т.д. Соответственно, различается и нормативно-правовая база, регулирующая их деятельность.

Формально обучение в учреждениях дополнительного образования (даже государственных и муниципальных) не ограничивается по признаку места проживания и, соответственно, прописки. Однако, на практике, дело обстоит несколько иначе.

Есть два мощных ограничителя. Первый связан с тем, что такие организации, преимущественно принимают людей, прописанных в городах. Попытки получения дополнительного образования жителями пригородов (имеющими регистрацию в пригороде) в большинстве случаев обречены на провал. Администрация (особенно в структурах, подчиненных органам управления образованием) старается ограничить участие детей, не проживающих в городе. Второй ограничитель связан со стремлением педагогов перестраховаться, снизить свои риски. Поэтому даже те дети, которые вовлечены в деятельность учреждений, как правило, изолируются от всякого рода дополнительных и особенно выездных мероприятий.

Люди, дискриминированные местом проживания (или прописки), оказываются дискриминированными и в возможностях использования компенсаторных механизмов, позволяющих минимизировать отрицательные последствия консервативности отечественной системы образования.

Возможные меры преодоления сложившейся ситуации предельно просты: по большому счету здесь можно ограничиться просветительскими мероприятиями, ориентированными на администраторов и сотрудников организаций дополнительного образования школьников.

2.5. НАЧАЛЬНОЕ И СРЕДНЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Правила приема документов и поступление в ПТУ, профессиональные лицеи, колледжи и техникумы не предусматривают ограничений, связанных с пропиской. По отзывам некоторых экспертов, в определенных случаях предпочтение отдается представителям «своего» региона, однако ситуация поступления в такие учебные заведения за пределами региона проживания крайне редка (исключая ситуацию Москвы и Санкт-Петербурга), и мы не будем ее рассматривать.

Единственная проблема, которая здесь возникает, это проблема позитивной дискриминации лиц, имеющих прописку за пределами города и его сателлитов (или не имеющих регистрации вообще). Только такие учащиеся имеют право на общежитие. По факту поселения в общежитие они получают регистрацию.

В данном случае возникает интересная ситуация — основанием для предоставления блага является не потребность в нем, а соответствие формальному критерию наличия прописки за пределами данного населенного пункта. Большое количество учащихся, имеющих потребность в общежитии, но прописанных на территории города и его окрестностей, оказываются полностью лишены шансов на получение доступа к этому ресурсу.

У сложившейся ситуации есть интересный побочный эффект. В средние профессиональные учебные заведения (прежде всего, непрестижные) часто поступают «ради прописки», чтобы облегчить себе поиск работы и обустройство на первое время по-

сле переезда в город из относительно небольшого населенного пункта. В этом случае связь между фактом обучения и наличием прописки негативно сказывается на эффективности образовательной системы (отчисления по собственному желанию в течение первого года достигают 50%), что приводит к масштабному неэффективному расходованию средств.

2.6. ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

В случае с высшим образованием, никаких ограничений на поступление наличие/отсутствие прописки не накладывает. Есть небольшие сложности для лиц, не имеющих прописки, с поступлением в военные вузы и вузы МВД, однако, это скорее ведомственные проблемы, чем проблемы, связанные с системой прописки.

Ситуация с позитивной дискриминацией лиц, не имеющих прописки в том населенном пункте, где находится вуз, точно такая же, как и в учреждениях начального и среднего профессионального образования. Сходным является и порождаемый данной ситуацией побочный эффект. Для части студентов из небольших населенных пунктов несколько лет обучения в городе являются способом для легального проживания, за это время можно найти работу, обрести круг знакомых и т.п. В этих случаях корыстные мотивы вытесняют мотивы, связанные непосредственно с получением образования.

Ситуация, когда обучение используется как один из инструментов получения регистрации, характерная в основном для малопrestiжных вузов, приводит к подмене смысла высшего образования: социальная мобильность посредством получения образования подменяется географической мобильностью.

Сложившееся положение может быть изменено только радикальным изменением роли прописки в повседневной жизни человека.

2.7. ПОСЛЕВУЗОВСКОЕ И ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, ОБРАЗОВАНИЕ ВЗРОСЛЫХ

На прием и обучение в аспирантуре и магистратуре институт прописки практически не влияет. Поэтому речь пойдет, прежде всего, о курсах повышения квалификации, системе профессиональной переподготовки и т.п. Обучение в подобного рода учреждениях существенно связано с институтом прописки.

Существуют два основных механизма влияния регистрации на доступность системы дополнительного профессионального образования. Первый механизм связан с тем, что в значительной части государственных и окологосударственных учреждений повышения квалификации в качестве обучаемых принимаются только люди с пропиской в том регионе, в котором находится соответствующее учреждение, даже в тех случаях, когда это единственное учреждение подобного профиля на несколько регионов. В связи с этим возникают существенные проблемы, связанные с профессиональной переподготовкой специалистов редких специальностей. Это препятствует профессиональному росту и развитию, в первую очередь, педагогов и медиков. Дополнительно ситуация усложняется тем, что по месту работы прошедших обучение на курсах повышения квалификации специалистов, свидетельства о переподготовке, выданные учреждениями других регионов, не принимаются. Вторая проблемная точка на этом уровне образования — искажение механизмов работы систем государственной профессиональной переподготовки при службах занятости. В зависимости от службы занятости и от региона, конкретные условия могут меняться, но роль прописки всегда значительна. К гражданам может предъявляться требование о наличии прописки в регионе, городе, даже районе. При отсутствии таковой продуктивные контакты со службой занятости невозможны. Таким образом, прописка является существенным препятствием для успешного поиска работы для граждан ее не имеющих или прописанных вдали от места своего пребывания.



3. ОБЩИЕ ЭФФЕКТЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Главный вывод, вытекающий из представленного анализа, состоит в следующем: влияние института регистрационного учета на систему образования приводит к снижению эффективности образования как социального лифта и к консервации социального неравенства. В первую очередь это сказывается на положении социально незащищенных слоев населения — тех, кто не может задействовать неформальные личные связи или вступить в коррупционные сделки.

Основная функция прописки в системе образования — упрощение бюджетирования и планирования на уровне конкретных чиновников. «Привязка» системы образования к системе прописки позволяет чиновникам распределять ресурсы между образовательными учреждениями с минимальными издержками. Принцип распределения прост, понятен и относительно справедлив: сколько людей живет на «подконтрольной» территории, столько денег и получает образовательное учреждение. Речь здесь идет, конечно, о дошкольном и школьном образовании.

Основные проблемы, возникающие в связи с отсутствием прописки, касаются дошкольного образования, где регистрация является препятствием к доступу к образованию, как таковому. Лица, не зарегистрированные на соответствующей территории, как правило, не могут устроить ребенка в детский сад, не прибегая к нелегальным платежам. Большие проблемы для потребителей образовательных услуг создает институт прописки на уровне начальной и средней школы. В этом случае привязка к регистрации является препятствием для доступа к качественному образованию.

4. ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Проблемные моменты, связанные с отрицательным влиянием паспортно-регистрационной системы на систему образования можно разделить на несколько групп:

1. Прописка используется как инструмент прогнозирования спроса на образовательные услуги и инструмент распределения средств между образовательными учреждениями.
2. Прописка используется как инструмент решения частных проблем администраторами конкретных образовательных учреждений, позволяет им снизить риски и количество усилий, необходимых для реализации их собственных обязанностей.
3. Прописка используется как условие (инструмент) при распределении образовательным учреждением некоторых дополнительных благ (например, проживания и регистрации в общежитии).

Первый случай характерен для дошкольного и среднего образования. В системе дошкольного образования проблему можно легко решить, введя запись на поступление в детский сад за год (поскольку ключевым критерием является близость к дому, переполнения отдельных престижных детских садов не произойдет)¹⁸. Введение предварительной записи позволит перераспределить средства и одновременно полностью удалить критерий прописки.

В средней школе ситуация намного сложнее. Если произойдет отказ от системы прописки как средства учета, произойдет запредельное переполнение престижных школ и существенное опустение непрестижных, поскольку здесь критерий близости к дому уже не столь важен. Очевидных путей решения проблемы на этом уровне не просматривается.

Для решения проблем старшей школы, связанных с финансированием по территориальному принципу, необходимо продолжить уже начатое движение в сторону разработки механизмов перевода средств вслед за ребенком из одного бюджета в другой.

¹⁸ Дополнительным препятствием может стать отсутствие на соответствующей территории достаточного количества детских садов. Это отдельная проблема, не связанная с регистрационной системой, требующая соответствующих мер для своего разрешения.

Все эти меры должны сопровождаться упрощением процедуры доступа к образованию для людей, у которых регистрация отсутствует и которые при существующем порядке регистрационного учета не имеют возможности ее получить.

Важной мерой являются просветительские кампании, направленные на чиновников, которые позволят снизить издержки людей без прописки.

Практически всегда, когда прописка используется как инструмент индивидуального снижения издержек конкретным чиновником/работником сферы образования, это установление дополнительных ограничений незаконно. В этом случае хорошим инструментом может стать просветительская кампания, ориентированная на потребителей. Это касается дополнительного образования, как школьников, так и взрослых (повышения квалификации). Та же мера актуальна в части получения дополнительных образовательных услуг в образовательных учреждениях всех уровней.

Во всех известных нам случаях, когда прописка выступает инструментом распределения дополнительных благ (в большинстве случаев, общежития), она оказывается не самым удачным критерием, который, и это самое главное, никак не связан с реальной востребованностью блага человеком. Без всякого ущерба можно говорить о необходимости радикальной смены системы распределения таких благ, другими словами, об изменении роли прописки в повседневной жизни человека.

ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ, ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО И РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА И ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ

И. З. Карлинский, консультант по социально-правовым вопросам РБОО «Ночлежка»

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе жилищной
СН и Г

регистрационного учета
декабря 2005 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий раздел посвящен взаимосвязям, которые существуют между конституционным правом на жилище, жилищным законодательством (жилищным правом) и системой регистрации по месту жительства и по месту пребывания.

Основной задачей при подготовке этого материала было описание возможностей реализации гражданами конституционного права на жилище.

Учитывая, что соотношение размера доходов и уровня цен на жилье делает одномоментное приобретение жилья за счет собственных средств, в том числе созданных за достаточно короткий срок накоплений, невозможным для большинства россиян¹, а также имея все основания полагать, что финансовое положение не имеющих регистрации по месту жительства граждан как минимум не лучше, чем у прочих, основное внимание в этой работе будет уделено предусмотренной частью 3 ст. 40 Конституции РФ возможности получения малоимущими и иными указанными в законе гражданами жилья бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов, возможности получения государственной помощи в приобретении и строительстве жилья, а также тому, как эти возможности законодательно связаны с наличием регистрации по месту жительства и по месту пребывания.

Кроме того, здесь будут проанализированы взаимосвязи между жилищным законодательством и утратой регистрации по месту жительства.

ВВЕДЕНИЕ

Жилище является неотъемлемым элементом жизненного уровня (часть 1 ст. 25 Всеобщей декларации прав человека), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи. Причем, в соответствии с частью 1 ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, человек имеет право не только на достаточный жизненный уровень, включающий в себя жилище, но и на непрерывное улучшение условий жизни.

Право на жилище признано статьей 40 Конституции РФ, оно является одним из важнейших и неотъемлемых социально-экономических прав, одним из основных прав человека. Как одно из основных прав человека, право на жилище неотчуждаемо и принадлежит человеку от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ).

Сочетая в себе элементы негативного и позитивного права, право на жилище требует от государства не только его признания и защиты², но и создания условий для его реали-

¹ По данным Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/>) в 2007 году среднемесячная заработная плата по стране составляла 13527,4 руб., среднемесячная назначенная пенсия — 3682,3 руб., средняя цена 1 квадратного метра на первичном рынке жилья — 47482 руб., а на вторичном — 47206 руб. Таким образом, средняя стоимость однокомнатной квартиры площадью 33 кв. м. более чем в 115 раз превышала размер среднемесячной заработной платы и более чем в 420 раз — размер среднемесячной назначенной пенсии.

² Частью 1 ст. 40 Конституции РФ признается право каждого на жилище и налагается запрет на произвольное лишение жилища. Предусмотренные ст. 25 Конституции РФ неприкосновенность жилища и запрет проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения, рассматриваемые обычно в контексте защиты неприкосновенности частной жизни, кроме всего прочего означают, что никто не вправе находиться в жилом помещении против воли проживающих в нем лиц, и являются элементом защиты права беспрепятственного пользования жилым помещением. Защита права частной собственности, предусмотренная ст. 35 Конституции РФ, распространяется и на принадлежащие гражданам и негражданам России жилые помещения: никто не может быть лишен принадлежащего ему на праве собственности жилого помещения или земельного участка, предназначенного для строительства дома, иначе как по решению суда. Защита права на жилище осуществляется в соответствии со ст. ст. 45 и 46 Конституции РФ. Установ-

зации каждым человеком³. Особые обязательства по созданию условий реализации права на жилище государство имеет перед своими гражданами. В соответствии с частью 3 ст. 40 Конституции РФ «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».

Жилищное законодательство регулирует отношения по поводу:

1. возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов;
2. пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда;
3. пользования общим имуществом собственников помещений;
4. отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда;
5. учета жилищного фонда;
6. содержания и ремонта жилых помещений;
7. переустройства и перепланировки жилых помещений;
8. управления многоквартирными домами;
9. создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;
10. предоставления коммунальных услуг;
11. внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;
12. контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства⁴.

Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации⁵ и состоит из Жилищного кодекса РФ, принятых в соответствии с ним федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления⁶.

К правоотношениям в жилищной сфере применяются также соответствующие нормы Гражданского кодекса РФ, устанавливающие правила найма жилых помещений (глава 35), регулирующие право собственности и другие вещные права на жилые помещения (глава 18), а также нормы Семейного кодекса РФ, предусматривающие сохранение права собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением за ребенком, в отношении которого родители (один из них) лишены родительских прав или ограничены

ленная частью 2 ст. 55 Конституции РФ гарантия от законодательного ухудшения правового положения человека и гражданина охватывает и право на жилище. Предусмотренные частью 1 ст. 40 Конституции РФ элементы права на жилище, включая запрет произвольного лишения жилища, не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ).

³ В соответствии с ч. 2 ст. 40 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления должны поощрять жилищное строительство, создавать условия для осуществления права на жилище.

⁴ П. 1 ст. 4 Жилищного кодекса РФ.

⁵ П. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, п. 1 ст. 5 Жилищного кодекса РФ.

⁶ П. 2 ст. 5 Жилищного кодекса РФ.



в них (п. 4 ст. 71 и п. 3 ст. 74), а равно за ребенком, находящимся под опекой и попечительством (п. 1 ст. 148).

В соответствующих случаях правоотношения в жилищной сфере могут регулироваться нормами Гражданского кодекса РФ о праве собственности и других вещных правах на землю (глава 17), об общей собственности (глава 16), о безвозмездном пользовании (глава 36), о защите права собственности и других вещных прав (глава 20), о наследовании (раздел V) и др. Огромное значение имеет предусмотренная статьей 131 Гражданского кодекса РФ государственная регистрация недвижимости.

Вопросы реализации права на жилище отдельными категориями граждан предусматриваются законами, устанавливающими особый правовой статус соответствующих категорий. Так, ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривает дополнительные гарантии прав на жилые помещения для указанных категорий граждан, ст. 44 Федерального закона от 06.02.1997 N 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» предусмотрено предоставление жилых помещений отдельным категориям военнослужащих внутренних войск, особенности реализации права на жилище вынужденными переселенцами регулируются нормами Закона РФ от 19.02.1993 N 4530-1 «О вынужденных переселенцах», особенности обеспечения жилой площадью инвалидов предусмотрены ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», льготы по предоставлению жилья Героям Социалистического Труда, полным кавалерам ордена Трудовой Славы и проживающим совместно с ними членам их семей предусмотрены ст. 3 Федерального закона от 09.01.1997 N 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы», меры социальной поддержки по обеспечению жильем ветеранов установлены ст. 23.2 Федерального закона от 12.01.1995 N 5-ФЗ «О ветеранах», льготы по приобретению жилья Героями Советского Союза, Героями России и полными кавалерами ордена Славы предусмотрены ст. 5 Закона РФ от 15.01.1993 N 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», ст. 10 Федерального закона от 20.08.2004 N 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» предусмотрено предоставление жилища защищаемому лицу при его переселении, обеспечение жильем военнослужащих предусмотрено статьями 15 и 15.1 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и Федеральным законом от 20.08.2004 N 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», предоставление жилых помещений судьям предусмотрено п. 3 ст. 19 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», внеочередное предоставление жилья судьям военных судов и Военной коллегии предусмотрено п. 4 ст. 31 Федерального конституционного закона от 23.06.1999 N 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», сохранение права на получение жилого помещения за семьей лица начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи, погибшего при осуществлении им служебной деятельности, и срок предоставления ей этого помещения установлен ст. 10 Федерального закона от 17.12.1994 N 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи», жилищные права граждан пожилого возраста и инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, предусмотрены подпунктом 10 пункта 1 ст. 12 Федерального закона от 02.08.1995 N 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», порядок обеспечения жильем граждан, выезжающих или выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, путем предоставления им жилищных субсидий определен Федеральным законом от 25.10.2002 N 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

В настоящей работе будут рассмотрены только те нормы жилищного законодательства, которые регулируют правоотношения по поводу возникновения, сохранения, изменения и прекращения прав граждан на жилые помещения, и связь этих норм с регистрацией по месту жительства и месту пребывания. Вопросы пользования общим имуществом

собственников помещений, отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда, учета жилищного фонда, содержания и ремонта жилых помещений, переустройства и перепланировки жилых помещений, управления многоквартирными домами, предоставления коммунальных услуг, внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги и другие вопросы, выходящие за рамки задач, указанных в предисловии к данной работе, рассмотрены в ней не будут.

ПОДРАЗДЕЛ I. РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА И ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИОБРЕТЕНИЯ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ⁷

1. РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА И ВОЗМОЖНОСТЬ ПОЛУЧЕНИЯ МАЛОИМУЩИМИ И ИНЫМИ УКАЗАННЫМИ В ЗАКОНЕ ГРАЖДАНАМИ ЖИЛЬЯ БЕСПЛАТНО ИЛИ ЗА ДОСТУПНУЮ ПЛАТУ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЖИЛИЩНЫХ ФОНДОВ НЕКОММЕРЧЕСКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Говоря о возможности получения гражданами, не имеющими места жительства и, соответственно, регистрации по месту жительства, жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда, необходимо прежде всего проанализировать возможность получения ими как малоимущими гражданами жилых помещений по договорам социального найма и возможность получения ими жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан (как нуждающихся в социальной защите).

1.1. Регистрация по месту жительства и возможность получения жилых помещений по договорам социального найма

Частью 3 ст. 52 Жилищного кодекса РФ предусмотрено, что «принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления (далее — орган, осуществляющий принятие на учет) на основании заявлений данных граждан (далее — заявления о принятии на учет), поданных ими в указанный орган по месту своего жительства. В случаях и в порядке, которые установлены законодательством, граждане могут подать заявления о принятии на учет не по месту своего жительства. Принятие на указанный учет недееспособных граждан осуществляется на основании заявлений о принятии на учет, поданных их законными представителями».

Непосредственно Жилищный кодекс РФ не содержит нормы, позволяющей принимать граждан, не имеющих места жительства, на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, но дает возможность существования таких норм в иных законах.

Анализ федеральных нормативно-правовых актов и нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации показывает, что и в федеральном законодательстве, и в законодательствах субъектов Российской Федерации такие нормы отсутствуют.

Так, статьей 5 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 30.05.2005 N 36-ЗАО «О порядке обеспечения жильем граждан, проживающих в Ямало-Ненецком автономном округе» предусмотрено, что учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, осуществляется *по месту жительства*, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации. Ведение учета осуществляется органами местного самоуправления.

Законом Кабардино-Балкарской Республики от 28.07.2006 N 55-РЗ «О регулировании жилищных отношений в Кабардино-Балкарской Республике» предусмотрено, что «жилые помещения по договору социального найма из государственного жилищного фонда Кабардино-Балкарской Республики (далее — республиканский жилищный фонд) предоставляются гражданам, проживающим в Кабардино-Балкарской Республике и признанным в соответ-

⁷ Под приобретением жилых помещений в данном случае имеется в виду как приобретение жилья в собственность, так и приобретение иных вещных прав на жилые помещения.



вии с законодательством Российской Федерации и законодательством Кабардино-Балкарской Республики нуждающимися в жилых помещениях, при условии проживания в данном населенном пункте не менее 5 лет» (п. 1 ст. 2), а «учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях на условиях социального найма, осуществляется органом местного самоуправления по месту жительства граждан» (п. 1 ст. 4).

Аналогичные нормы содержатся в Законе Республики Татарстан от 13 июля 2007 года N 31-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» и других нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации.

Таким образом, не имеющие места жительства и регистрации по месту жительства граждане не могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Исключение составляют лишь некоторые категории бездомных⁸ граждан. Например, лица из числа детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей (до 23 лет).

1.2. Предоставление жилых помещений жилищного фонда для социальной защиты отдельных категорий граждан

Законодательное регулирование предоставления жилых помещений для социальной защиты граждан, к сожалению, далеко от единообразия.

Так, упомянутым выше Законом Кабардино-Балкарской Республики от 28.07.2006 N 55-РЗ «О регулировании жилищных отношений в Кабардино-Балкарской Республике» предусмотрено предоставление таких помещений бездомным гражданам (подпункт «д» пункта 2 ст. 2), однако условия и порядок предоставления помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан законом не предусмотрены. Обязанность регулирования этих вопросов возложена на правительство республики (п. 2 ст. 20 Закона).

Закон Республики Саха (Якутия) от 12 июля 2007 года 491-3 N 997-III «Об установлении категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите в целях предоставления жилых помещений по договорам безвозмездного пользования» не включает бездомных в перечень категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите в целях предоставления жилых помещений по договорам безвозмездного пользования. При этом, даже те граждане, которые этим законом отнесены к «нуждающимся в специальной социальной защите в целях предоставления жилых помещений по договорам безвозмездного пользования», могут получить такие жилые помещения только в том случае, если они не утратили способности к самообслуживанию и передвижению и состоят на учете в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Принимая во внимание сказанное выше в отношении порядка учета граждан в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма, очевидно, что бездомные граждане в Республике Саха (Якутия) не могут претендовать на получение жилых помещений жилищного фонда для социальной защиты отдельных категорий граждан.

В некоторых случаях формулировки нормативных актов позволяют множественные толкования, и применение соответствующих норм к бездомным в этом случае зависит от того, кто и как истолкует соответствующую норму. Например, п. 2 ст. 17 Положения о порядке предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда на территории муниципального образования городского округа «Сыктывкар», утвержденного решением Совета МО городского округа «Сыктывкар» от 16 марта 2006 г. N 24/ 03–361, предусмотрено, что жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граж-

8 Здесь и далее под бездомными понимаются люди, у которых отсутствует право на конкретное жилое помещение, которое они могли бы использовать для проживания (пребывания) и в котором они могли бы зарегистрироваться по месту жительства (пребывания). Эта группа населения не тождественна с так называемыми «уличными» бездомными — в нее входят все те, кто, по разным причинам, не могут получить регистрацию (прописку).

дан, нуждающихся в специальной социальной защите, предоставляются «гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации». Таким образом, решение вопроса о возможности предоставления бездомным гражданам жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда на территории муниципального образования городского округа «Сыктывкар» зависит от того, будет ли бездомность истолкована как «трудная жизненная ситуация» или нет.

Порой законодательное регулирование вопросов предоставления бездомным жилых помещений для социальной защиты граждан и вовсе напоминает театр абсурда. Частью третьей пункта 3 ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 04.04.2006 N 100–15 (ред. от 02.07.2007) «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» предусмотрено, что жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, предоставляются для временного проживания на период предоставления специальной социальной защиты бездомным гражданам, ранее имевшим постоянное место жительства в Санкт-Петербурге и прошедшим в установленном порядке учет в уполномоченных органах социальной защиты населения, «исходя из расчета не более 6 квадратных метров жилой площади на одного человека». То есть в Санкт-Петербурге для бездомных, в отличие от прочих категорий граждан, установлен не минимальный допустимый размер предоставления указанных жилых помещений, а максимальный⁹. Фактически частью третьей пункта 3 ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 04.04.2006 N 100–15 предусмотрена возможность «законного» нарушения элементарных понятий о санитарии. Формально, предоставление бездомным гражданам жилого помещения из расчета, например, одного квадратного миллиметра на человека, тоже будет законно. Это настолько противоречит логике и здравому смыслу, что фактически низводит понятие «законность» до синонима понятия «абсурд».

2. РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ ИНЫМИ СПОСОБАМИ

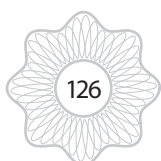
Учитывая, что бездомные граждане не являются однородной социальной группой, для оценки жилищного законодательства с точки зрения создания возможности обретения ими жилых помещений следует рассмотреть также вопрос о возможности для бездомных воспользоваться иными, кроме получения жилья из государственного или муниципального жилищного фондов социального использования и специализированных жилищных фондов, способами реализации конституционного права на жилище.

2.1. Наём (аренда) жилья коммерческого использования

Вопросы найма жилого помещения регулируются нормами главы 35 Гражданского кодекса РФ. Сами по себе эти нормы не являются препятствием для найма жилых помещений, не входящих в государственный и муниципальный жилищные фонды социального использования и специализированные жилищные фонды (далее — жилищный фонд некоммерческого использования), и использующихся в коммерческих целях (далее — жилищный фонд коммерческого использования или коммерческое жилье).

Теоретически, наем коммерческого жилья дает гражданину возможность исполнить предусмотренную частью второй ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» обязанность регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства. Для этого он должен обратиться к должностному лицу, ответственному

⁹ Согласно тому же закону, прочим гражданам, нуждающимся в специальной социальной защите, жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, предоставляются исходя из расчета не менее 6 квадратных метров жилой площади на одного человека, а приемным семьям — из расчета не менее 18 квадратных метров общей площади на одного человека.



за регистрацию, с заявлением по установленной форме и предъявить установленный законодательством комплект документов, включая и договор найма.

На практике, однако, большинство граждан, снимающих коммерческое жилье, не имеют возможности зарегистрироваться по месту жительства или по месту пребывания и вынуждены находиться в статусе лиц БОМЖ.

Это связано с существующими особенностями рынка жилья коммерческого использования. Проблема заключается в том, что на этом рынке практически не присутствуют ни государство, ни муниципалитеты, ни крупные коммерческие структуры¹⁰.

Отсутствие государства и муниципалитетов на этом рынке объясняется тем, что подавляющая масса жилья, принадлежащего государству и муниципалитетам, относится к жилищному фонду некоммерческого использования. В связи с масштабами проблемы обеспечения граждан жилыми помещениями социального использования развитие государственного и муниципального жилищного фонда коммерческого использования происходит достаточно медленно.

При этом акты, регламентирующие вопросы предоставления гражданам жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования, могут содержать нормы, дискриминирующие бездомных граждан. Так пунктом 2.4. Положения «О порядке предоставления жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования Кировградского городского округа»¹¹, утвержденного Решением Думы Кировградского городского округа от 25 марта 2009 г. № 173, предусмотрено, что к заявлению на предоставление жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования прилагаются следующие документы: копия паспорта гражданина и членов его семьи (копии свидетельств о рождении детей, не достигших 14 лет); справка с места жительства¹²; документы, подтверждающие отсутствие в собственности гражданина и членов его семьи жилых помещений по месту жительства; ходатайство работодателя.

Коммерческие структуры на жилищном рынке предпочитают осваивать сектор строительства и продаж, на котором возврат вложенных в строительство средств и получение прибыли происходит за достаточно короткий срок. Роль собственника и наймодателя жилых помещений коммерческого использования для крупных компаний непривлекательна в связи с длительностью возврата вложенных средств, отдаленностью перспективы получения прибыли и, соответственно, повышением финансовых рисков.

В качестве собственников и наймодателей на рынке коммерческого жилья, как правило, выступают частные лица, которые в большинстве случаев предпочитают официальные договоры не составлять и сделки не регистрировать¹³.

В результате, большинство нанимателей коммерческого жилья не имеют договоров найма и, как следствие, не могут зарегистрироваться по месту жительства или по месту пребывания, не застрахованы ни от мошенничества, ни от произвола наймодателей. Они, по сути,

10 В данном случае речь идет не о риэлтерских агентствах, оказывающих консультативные и посреднические услуги на жилищном рынке, а о присутствии коммерческих структур на рынке жилья коммерческого использования в качестве собственников и наймодателей. Речь также не идет о фирмах, занимающихся гостиничным бизнесом, т.к. гостиница — это место весьма краткого пребывания, проживание в гостиницах длительное время слишком дорого для гражданина со средним уровнем доходов.

11 Свердловская область.

12 Текст документа не указывает на то, какая именно справка должна быть предоставлена с места жительства.

13 Почему это происходит — вопрос отдельного исследования. Есть основания полагать, что причиной этому является не только нежелание платить налоги. Здесь и недоверие к властям, и сложность бюрократических процедур (как при государственной регистрации сделки, так и при уплате налогов). Возможно, есть и иные причины.

являются латентными бездомными¹⁴ и сталкиваются практически со всем букетом дискриминационных норм и практик, которые характерны для правового положения «лица БОМЖ». Переход из категории латентных бездомных («лиц БОМЖ» de jure) в категорию уличных бездомных (бездомных de facto) для них зачастую лишь вопрос времени и случая.

2.2. Приобретение жилья за счет средств ипотечного кредита

Вопросы получения ипотечного кредита регулируются Федеральным законом от 16 июля 1998 г. N 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Обычной практикой при ипотечном кредитовании является составление и государственная регистрация не только договора об ипотеке, но и закладной. В соответствии с подпунктом 5 п. 1 ст. 14 указанного закона, закладная на момент ее выдачи первоначальному залогодержателю органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, должна, кроме прочих сведений, содержать указание *места регистрации должника*.

Таким образом, получение ипотечного кредита лицом, не имеющим регистрации по месту жительства или по месту пребывания, практически невозможно.

2.3. Участие в долевом строительстве

Участие в долевом строительстве регламентируется Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. N 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Сам по себе этот закон не требует от лица, желающего участвовать в долевом строительстве, иметь регистрацию по месту жительства или по месту пребывания.

Однако, для человека, не имеющего регистрации по месту жительства, этот вариант реализации права на жилище практически неосуществим из-за невозможности получения кредита.

2.4. Участие в кооперативах в жилищной сфере

Жилищный кодекс Российской Федерации и другие федеральные законы, регламентирующие вопросы участия граждан в кооперативах в жилищной сфере¹⁵, не содержат требования о регистрации по месту жительства или по месту пребывания учредителей и членов таких кооперативов, а также лиц, претендующих на вступление в них.

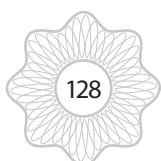
Однако, оценивая возможность участия не имеющих регистрации по месту жительства и по месту пребывания граждан в таких кооперативах, следует учитывать следующее.

Огромное значение при организации кооперативов в жилищной сфере имеет содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 2 ст. 111 ЖК РФ преимущественное право на вступление в жилищные и жилищно-строительные кооперативы, организованные при содействии органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, имеют граждане, которые указаны в статье 49 ЖК РФ, то есть малоимущие граждане, признанные нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

¹⁴ Так, на конец 2006 года по данным районной администрации в Петроградском районе Санкт-Петербурга было зарегистрировано 422 бездомных (в официальной терминологии — лиц БОМЖ). Из них только 59 жили на улицах, чердаках или в подвалах, остальные 363 бездомных ночевали в жилых помещениях. Практика работы с бездомными показывает, что такими жилыми помещениями бывают не только помещения, безвозмездно предоставляемые родственниками и знакомыми, но и жилье коммерческого использования.

¹⁵ Здесь и далее под кооперативами в жилищной сфере подразумеваются жилищные, жилищно-строительные и жилищные накопительные кооперативы.



Не имеющие регистрации по месту жительства граждане, как правило, не могут быть признаны в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (см. пункт 1.1.), и, соответственно, конкурировать в вопросе участия в жилищных и жилищно-строительных кооперативах с гражданами, имеющими жилье и регистрацию по месту жительства.

Статьей 114 ЖК РФ предусмотрено, что «государственная регистрация жилищного кооператива осуществляется в соответствии с законодательством о государственной регистрации юридических лиц»¹⁶. В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 08.08.2001 N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 01.12.2007, с изм. от 27.10.2008), при государственной регистрации создаваемого юридического лица в регистрирующий орган представляются подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации.

Форма этого заявления, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 19.06.2002 N 439, предусматривает указание адреса места жительства заявителя (п. 10.3). Следовательно, не имеющие места жительства и, как следствие, подтверждающей его регистрации граждане, собравшиеся числом не менее 5 (требование ст. 112 ЖК РФ) организовать (учредить) жилищный или жилищно-строительный кооператив, и выдвинувшие из своих рядов заявителя в регистрирующие органы, получают отказ в регистрации своего кооператива в связи с тем, что этот заявитель не может заполнить заявление по установленной форме.

Таким образом, сами бездомные не могут организовать жилищный или жилищно-строительный кооператив.

Что касается жилищных накопительных кооперативов (ЖНК), то при их регистрации необходимо на каждого участника заполнить лист Б формы №Р 12001 (Сведения об участниках юридического лица — физических лицах), содержащий п. 4, где необходимо указать адрес места жительства, а при его отсутствии — адрес места пребывания. Сомнительно, чтобы регистрирующие органы попустили гражданину, не имеющему ни места жительства, ни места пребывания, ни (как следствие) соответствующей регистрации, влиться в стройные ряды участников ЖНК.

Говоря о ЖНК, следует также указать, что часть 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2004 N 215-ФЗ предусматривает, что кооператив обязан вести реестр членов кооператива, а также перечень сведений, который должен в этом реестре содержаться. В этот перечень не включены ни место жительства, ни место пребывания, ни адрес регистрации. Однако, часть 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2004 N 215-ФЗ предусматривает, что указанный реестр должен содержать «иные предусмотренные уставом кооператива сведения» (п. 5 перечня). Не факт, что уставы ЖНК не предусматривают в качестве таковых именно место жительства, место пребывания, адрес регистрации и т.п.

Таким образом, законодательство, регламентирующее участие граждан в кооперативах в жилищной сфере, в значительной степени является дискриминационным по отношению к гражданам, не имеющим принадлежащего им жилья и регистрации по месту жительства и месту пребывания.

2.5. Получение государственной поддержки в решении жилищной проблемы в рамках целевых государственных программ по обеспечению жильем отдельных категорий граждан

Рассмотрим этот вопрос на нескольких примерах.

Пунктом 15 утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 мая 2006 г. N 285 Правил предоставления молодым семьям субсидий на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы предусмотрено, что для участия в подпрограмме

¹⁶ Здесь понятие «жилищный кооператив» использовано в значении жилищный и жилищно-строительный кооператив (см. часть 4 ст. 110 ЖК РФ).

молодая семья подает в орган местного самоуправления *по месту постоянного жительства* следующие документы:

- а)** заявление по форме согласно приложению № 2 в двух экземплярах (один экземпляр возвращается заявителю с указанием даты принятия заявления и приложенных к нему документов);
- б)** документы, удостоверяющие личность каждого члена семьи;
- в)** свидетельство о браке (на неполную семью не распространяется);
- г)** документ, подтверждающий признание молодой семьи нуждающейся в улучшении жилищных условий¹⁷;
- д)** документы, подтверждающие признание молодой семьи имеющей достаточные доходы либо иные денежные средства для оплаты расчетной (средней) стоимости жилья в части, превышающей размер предоставляемой субсидии;
- е)** выписка из домовой книги и копия финансового лицевого счета.

Очевидно, что при таких условиях молодая бездомная семья не может рассчитывать на получение указанной субсидии.

Целевая программа Санкт-Петербурга «Молодежи — доступное жилье», утвержденная Законом Санкт-Петербурга от 26 апреля 2001 г. № 315–45, предусматривает, что в рамках Программы под ее участниками понимаются и признаются нуждающимися в оказании государственной поддержки в улучшении жилищных условий в рамках Программы:

- одинокие молодые граждане в возрасте от 18 до 30 лет, *состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, либо на учете нуждающихся в содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий* (далее — признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий);
- молодые семьи, в которых хотя бы один из супругов не достиг 30-летнего возраста и *признан в установленном порядке нуждающимся в улучшении жилищных условий*;
- неполные семьи с детьми, в которых отец или мать не достигли 30-летнего возраста и *признаны в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий*.

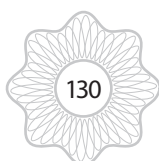
Подпунктом «а» п. 3 Порядка формирования списков получателей государственной поддержки на строительство (приобретение) жилья в Моргаушском районе в 2006 году, утвержденного постановлением главы администрации Моргаушского района от 14.09.2006 № 331, предусмотрено, что право на получение государственной поддержки на строительство (приобретение) жилья в Моргаушском районе Чувашской Республики имеют только граждане, *постоянно проживающие в Моргаушском районе*.

Разумеется, гражданин, постоянно проживающий на территории района, не имея там жилья и регистрации по месту жительства, теоретически, тоже может претендовать на получение государственной поддержки на строительство (приобретение) жилья. Ему для этого надо лишь в судебном порядке установить имеющий юридическое значение факт постоянного проживания на территории района.

Проблема в том, что, в соответствии со ст. 266 ГПК РФ, заявление об установлении факта, имеющего юридическое значение, должно подаваться в суд *по месту жительства* и, следовательно, гражданин, не имеющий регистрации, лишен такой возможности.

Можно привести еще десятки подобных примеров, наглядно демонстрирующих, что бездомные граждане не могут реализовать конституционное право на жилище за счет получения государственной поддержки в решении жилищной проблемы в рамках целевых государственных программ по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

17 В отношении порядка и условий признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий — см. главу 1.1.



ПОДРАЗДЕЛ II. ЖИЛИЩНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СНЯТИЕ ГРАЖДАН С РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

В соответствии со ст. 7 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства производится органом регистрационного учета в следующих случаях:

- изменение места жительства — на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства;
- призыв на военную службу — на основании сообщения военного комиссариата;
- осуждение к лишению свободы — на основании вступившего в законную силу приговора суда;
- признание безвестно отсутствующим — на основании вступившего в законную силу решения суда;
- смерть или объявление решением суда умершим — на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;
- выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением — на основании вступившего в законную силу решения суда;
- обнаружение не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомерные действия должностных лиц при решении вопроса о регистрации — на основании вступившего в законную силу решения суда.

В рамках настоящего анализа нас будут интересовать лишь те варианты снятия гражданина с регистрационного учета, которые связаны непосредственно с нормами жилищного законодательства, регламентирующими вопросы прекращения права граждан на занимаемые ими жилые помещения. Сфера наших интересов в данном вопросе ограничена также случаями, когда у гражданина, право которого на занимаемое жилое помещение прекращается, отсутствуют и не возникают права на другое жилое помещение.

Проще говоря, в рамках данного анализа нас интересуют нормы жилищного законодательства, на основании которых принимаются решения о выселении гражданина из жилого помещения, являющегося его местом жительства, без предоставления другого жилого помещения. Достаточно типичная ситуация утраты жилья в результате мошенничества лежит вне рамок правового поля¹⁸ и будет интересовать нас только в части использования мошенниками законодательных норм, регламентирующих жилищные правоотношения или устанавливающих правила, применяемые, в том числе, к сделкам с жилыми помещениями.

Законодательством выселение без предоставления другого жилого помещения предусмотрено в случаях:

- прекращения права пользования жилым помещением или нарушения правил пользования жилыми помещениями (ст. 35 ЖК РФ), в том числе в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ);
- использования нанимателем и (или) проживающими совместно с ним членами его семьи жилого помещения не по назначению, систематического нарушения прав и законных интересов соседей или бесхозяйственного обращения с жилым помещением, допускающего его разрушение, и нежелания устранить вышеуказанные нарушения (ч. 1 ст. 91 ЖК РФ);
- лишения родительских прав, если совместное проживание лица, лишенного родительских прав, с детьми, в отношении которых оно лишено родительских прав, признано судом невозможным (ч. 2 ст. 91 ЖК РФ);

¹⁸ За исключением уголовного законодательства.

- прекращения или расторжения договора поднайма жилого помещения (ст. 79 ЖК РФ);
- прекращения договора социального найма жилого помещения с временными жильцами;
- отказа временных жильцов освободить жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания (ст. 80 ЖК РФ);
- расторжения или прекращения договоров найма специализированных жилых помещений (ст. 103 ЖК РФ);
- невыплаты членом жилищного кооператива паевого взноса полностью и исключения его из жилищного кооператива на основании решения общего собрания членов жилищного кооператива (конференции) в случае грубого неисполнения этим членом без уважительных причин своих обязанностей, установленных Жилищным кодексом Российской Федерации или уставом жилищного кооператива (ст. 133 ЖК РФ).

Поскольку эти нормы неоднократно анализировались разными авторами, я не вижу необходимости подробно описывать их и ограничусь лишь несколькими общими выводами.

1. Современное состояние жилищного законодательства является собой дисбаланс между возможностями собственника реализовать свое право распоряжаться принадлежащим ему жилым помещением по своему усмотрению и возможностями нанимателя сохранить право пользоваться нанятым жилым помещением. Собственник жилья имеет на законодательном поле явный и внушительный перевес над нанимателем и в случае конфликта интересов защищен гораздо сильнее.

Следует отметить, что в некоторых ситуациях закон *de facto* защищает даже тех собственников, которые приобрели собственность в результате сделок, не соответствующих требованиям закона.

Показательным примером этого являются проходящие по всей стране процессы по массовому выселению жителей общежитий.

Дело в том, что в нарушение закона, запрещающего при приватизации государственного и муниципального предприятия (учреждения) включать жилые помещения в состав приватизируемого имущества¹⁹ и предписывающего, что при переходе государственных или муниципальных предприятий (учреждений) в иную форму собственности, жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений, должен быть передан в хозяйственное ведение или оперативное управление правопреемников этих предприятий, учреждений (если они определены) либо в ведение органов местного самоуправления поселений в установленном порядке с сохранением всех жилищных прав граждан, в том числе права на приватизацию жилых помещений²⁰, общежития включались в состав приватизируемого имущества предприятий. Потом эти общежития продавали, перепродавали. Но жильцы ни о приватизации, ни о продажах-перепродажах их общежитий ничего не знали. И вот, наконец, новые собственники стали подавать в суды иски о выселении жителей этих приватизированных общежитий.

Когда это произошло, жители общежитий стали предъявлять встречные иски о применении последствий недействительности к ничтожным по сути своей сделкам приватизации предприятий в части включения общежитий в состав приватизированного имущества²¹ и признании недействительными всех последующих сделок.

К сожалению, это не всегда спасает их от выселений. Проблема заключается в том, что к моменту, когда владелец общежития подает иски о выселении жильцов, предусмотрен-

¹⁹ Ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», действовавшего до 26 апреля 2002 года (утратил силу в соответствии со ст. 45 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества») и подпункт 3 пункта 2 ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», действующего 26 апреля 2002 года.

²⁰ Ст. 18 Закона РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

²¹ Ст. ст. 166 (п. 2), 168 ГК РФ.



ные ст. 181 Гражданского кодекса РФ сроки исковой давности по недействительным сделкам зачастую оказываются пропущенными.

В результате, при очевидной противозаконности включения общежития в состав приватизированного имущества предприятия или учреждения и несомненной ничтожности соответствующей части приватизационной сделки, общежития остаются в собственности предпринимателей, а жильцов из них выселяют.

2. Регламентируя вопросы разрешения конфликтов между совместно или по соседству проживающими гражданами, законодатель не сумел найти таких решений, при которых защита интересов одних граждан (соседей, страдающих от шумных оргий за стенкой; детей, вынужденных терпеть выходки родителей, лишенных родительских прав) не приводила бы к бездомности других.

В результате, вместо решения проблемы законодатель и исполняющий его установления суд просто переводят ее в другую плоскость, где она фактически не решается²².

3. Следует понять и признать, что в наших климатических условиях и при нашей системе социальной помощи, совершенно не соответствующей ни масштабам, ни специфике бездомности, выселение без предоставления другого жилого помещения ставит выселяемого в ситуацию, в которой его выживание не гарантировано, а преждевременная смерть от причин, связанных с голодом, холодом, отсутствием возможности выполнять элементарные гигиенические процедуры, получать полноценную медицинскую помощь, более чем вероятна. То есть, государство Российское, в таких условиях предусмотревшее в своем законодательстве и практикующее выселение «неправильных» граждан без предоставления им других жилых помещений, по сути, грубо попирает право на жизнь, признанное им и на национальном и на международном уровне²³.

На фоне конституционных норм о государственной защите детства²⁴ и международных актов, в том числе, закрепивших обязательство государства обеспечивать «в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка»²⁵, особо аморальным проявлением государственного цинизма выглядит выселение из единственного жилья семей с детьми без предоставления им других жилых помещений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приведенный выше анализ однозначно свидетельствует о том, что существующее жилищное законодательство не обеспечивает не имеющим места жительства и регистрации по месту жительства и по месту пребывания гражданам возможности реализации конституционного права на жилище.

Без внесения в законодательство изменений, создающих такие возможности, решение проблемы бездомности и ресоциализация бездомных невозможны.

Следует также отметить, что существующее российское законодательство, регулирующее отношения в жилищной сфере, не соответствует задачам профилактики бездомности, создает предпосылки для воспроизводства бездомности и маргинализации бездомных.

22 В данном случае словосочетание «не решается» не является синонимом слова «нерешаема», а лишь говорит о современном состоянии проблемы, когда меры по ее решению носят отчасти паллиативный, отчасти имитационный характер.

23 Часть 1 ст. 20 Конституции РФ; ст. 7 Декларации прав и свобод человека и гражданина (принята Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 года № 1920–1); ст. 3 Всеобщей декларации прав человека; ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; ст. 6 Международного пакта от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах»; ст. 6 Конвенции о правах ребенка; ст. 2 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека.

24 Часть 1 ст. 38 Конституции РФ.

25 Часть 2 ст. 6 Конвенции о правах ребенка.



РЕКОМЕНДАЦИИ

В связи с вышеизложенным очевидна необходимость:

1. Совершенствования законодательства о регистрационном учете граждан. В Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и подзаконные акты должны быть введены нормы, предусматривающие механизм регистрационного учета граждан, не имеющих места жительства и места пребывания, обеспечивающий возможность эффективного учета таких граждан на соответствующих территориях. Оптимальным решением этого вопроса может быть регистрационный учет таких граждан по месту фактического проживания при определении понятия «место фактического проживания» как муниципального образования, на территории которого гражданин фактически проживает;
2. Совершенствования системы учета граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений, с тем, чтобы она позволяла учитывать граждан, не имеющих места жительства и, как следствие, регистрации по месту жительства;
3. Развития жилищного фонда для социальной защиты и совершенствования законодательного регулирования порядка предоставления гражданам жилых помещений этого фонда с тем, чтобы получение этих помещений было доступно для бездомных;
4. Убрать все связанные с отсутствием места жительства законодательные препоны для включения не имеющих места жительства и регистрации по месту жительства граждан в иные механизмы приобретения гражданами жилых помещений;
5. Пересмотреть подходы к вопросам, которые сейчас разрешаются путем выселения граждан без предоставления других жилых помещений, разработать, принять и внедрить в практику альтернативные такому выселению меры, в том числе меры социальной реабилитации.

ЭКОНОМИКА И РЕГИСТРАЦИОННО-ПАСПОРТНАЯ СИСТЕМА

В.Г. Колташов, руководитель Центра экономических исследований Института
глобализации и социальных движений (ИГСО)

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрационного учета
декабря 2005 г.

Еще задолго до крушения феодализма, в Западной Европе передовые мыслители ставили вопрос о естественности личной свободы. В пику идеологам феодализма, критики старого порядка указывали: выбор ремесла, места проживания есть личное дело каждого, а свободным человека сотворила природа. Идеологи абсолютной монархии, напротив, утверждали, что все чем владеет человек, будь то права, либо собственность, даровано королем и может быть потребовано обратно по его воле.

Спор сторонников феодальной монархии и защитников «естественных человеческих прав» только казался исключительно теоретическим. На деле он отражал не просто различные принципы правовой организации общества, но и полярные принципы организации экономики, что являлось нормальным для средневекового хозяйства, совершенно не подходило для капиталистического ведения дел. Система феодальной Европы требовала жесткого контроля над работником при его зависимости от владельца земли. Развитие рыночных отношений диктовало обратное.

Торговые и промышленные компании, банкирские дома нуждались в гарантиях своей неприкосновенности перед лицом государственной бюрократии. Право короля отбирать все, что ему захочется, в любое удобное время, не подходило для ведения дел. Для роста капитала также требовалось право его свободного передвижения. Необходимым было устранение преград для сбыта товаров в любой части страны. Внутренние таможи считались одним из главных экономических зол старой эпохи.

Однако развитие производства требовало еще одной важной для рыночной экономики свободы — свободы перемещения рабочей силы. Без наличия у наемных работников права на беспрепятственную миграцию и возможности выбирать место проживания, создание новых предприятий было бы крайне проблематичным. Фактически для хозяйственного развития стран на основе товарного производства и свободного труда требовалось наличие всех трех экономических свобод: на перемещение капиталов, товаров и рабочей силы. Работник мог быть только лично свободным, самостоятельно принимающим важнейшие для его жизни решения. Это повышало его заинтересованность в результатах труда, делало возможным применение новой техники.

Первыми в этом направлении стали развиваться Великобритания, Нидерланды, Соединенные Штаты и Франция. К концу XVIII столетия именно эти зоны мировой экономики оказались передовыми. В дальнейшем другие государства шли по их следу. Без свободного сбыта и приобретения товаров внутри страны немыслим был национальный товарный рынок. Запреты для коммерсантов на ведение дел вне некой территории сковывали развитие предприятий, тормозили все экономическое развитие той или иной державы. Наличие преград для миграции работников лишало компании возможности расширять производство и торговлю. В результате рост общественного благосостояния замедлялся. Развитие национального рынка оказывалось искусственно сковано.

Решенные в XVI-XIX веках для Западной Европы и Северной Америки проблемы остаются во многом реальными для современной России. Истины «экономически необходимых» свобод давно считаются прописными. Однако в рамках российской реальности они далеко еще не реализованы. Действующий в стране институт регистрационного учета (прописки) и особых внутренних паспортов создает препятствие для миграции граждан со свободным выбором ими места проживания. Фактически в России в полной мере не существует третья (связанная с наемными работниками) из необходимых «экономических свобод».

Данная ситуация вполне соответствует структуре российской экономики, существовавшей в период 1993-1998 годов, но не является подходящей для хозяйственной системы сформировавшейся после рецессии 1998-1999 годов. Экономический рост 1999-2008 годов изменил характер российского национального хозяйства, сделав его более близким к Западной экономической модели. Время 1991-1998 годов оказалось настолько тяжелым для российской экономики, что, пережив кризис 1998-1999 годов, страна практически не заметила рецессии 2001 года.

Первоначально предприятия оживающего национального хозяйства опирались в основном на местные возможности привлечения рабочей силы. Примерно к 2003 году обнаружи-

лась ограниченность локальной модели получения трудовых ресурсов. Для инвестирующих в производство компаний (прежде всего европейских) стало ясно: опора лишь на региональные трудовые ресурсы неизбежно ведет к дефициту специалистов. Попытки привлечь кадры из других регионов упирались в действующие на российском рынке труда правовые нормы, препятствующие свободному движению работников.

Экономический подъем 1999-2008 годов происходил с очень низкого уровня, но он оказался быстрым и вскоре вывел Россию в число успешных экономик мира. Страна оказалась привлекательной для иностранных инвестиций. В 2007 году общий приток средств в экономику России по сравнению с другими странами BRIC (Бразилия, Россия, Индия и Китай) был самым значительным. В первой части 2008 года РФ также оставалась лидером, опережая Бразилию и следующую за ней Индию. Интерес инвесторов к России в значительной мере объяснялся быстро увеличивавшимся после кризиса 1998-1999 годов внутренним рынком страны. Некоторые компании, создавая промышленные предприятия в России, не спешили выходить с акциями на фондовый рынок, стараясь сохранить полный контроль над выгодным бизнесом.

На конец марта 2008 года накопленный иностранный капитал в экономике России составил 221 млрд. долларов. Эта сумма была на 45,9% больше, чем в 2007 году в этот же период года. Значительную часть ее составляли кредиты, охотно предоставлявшиеся российским компаниям в условиях быстрого роста экономики. Реализуя крупные инвестиционные проекты, российские компании стремились привлекать средства и посредством первичного выставления на торги собственных акций (IPO). В 2007 году российские компании привлекли 47,3 млрд. долларов инвестиций на внешних рынках акций и облигаций.

Рост экономики России поднимал долю страны в общемировом ВВП. В 2005 году доля России в мировом ВВП составляла 3,09%, ненамного опережая Италию (2,96%) и Бразилию (2,88%). В 2007 году она достигла 3,18%. По номинальному объему ВВП национальное хозяйство РФ стало к началу 2008 года десятым в мире.

Рост ВВП России с 1999 по 2007 год составил 83%. Объем промышленного производства увеличился на 74%, продуктов сельского хозяйства — на 40%. Среди отраслей российской промышленности наиболее сильными оказывались: добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, целлюлозно-бумажное производство, металлургия и электроэнергетика. В 2007 году в России было добыто 491,5 млн. тонн нефти и газового конденсата. Годовой рост добычи составил 2,2%. В 2006 году он также был равен 2,2%, в 2005 году — достигал 7,9%.

Внешнеторговый оборот России вырос в 2007 году на 25,8% (до 552,2 млрд. долларов). Положительное сальдо достигло 152,8 млрд. долларов. Если экспортировала страна в основном сырье, то в импорте первое место занимали машины и оборудование — 35-36 %. В России быстро росло автомобилестроение, легкая промышленность. При этом на рынке все время недоставало автомобилей. На продукцию автомобилестроения ежегодно приходится более 10% ввоза. Создаваемые во всей стране автомобильные заводы долгое время не испытывали никаких затруднений со сбытом, получая на рынке высокую прибыль¹.

За годы экономического подъема страна сильно изменилась. В отличие от 1990-х годов, в России почти исчезла практика задержки заработной платы. Население массово забрасывало приусадебные участки. Загородные дачи все больше превращались из экономического подспорья в места отдыха людей. Заработная плата становилась основным источником существования большинства работоспособных граждан. Распространявшееся от Москвы к крупным городам и дальше экономическое оживление вовлекало в процесс производства и управления, а также сферу услуг миллионы людей. Снижалась безработица, работодатели стремились по максимуму использовать трудовые ресурсы предприятий. Они не были заинтересованы в дополнительной занятости сотрудников, что было распространено в период 1991-1999 годов. Массе людей больше не требовалось терять время на выращивание овощей в огородах или вести мелкую торговлю. Они ориентировались на получение стабильного заработка в одном месте. Экономический рост обеспечивал

1 Колташов В., Кагарлицкий Б., Романенко Ю., Герасимов И., Кризис глобальной экономики и Россия (Доклад Института глобализации и социальных движений), М., 2008.



занятость, изменяя вместе с тем все российское общество. Изменялась психология работников, формировались новые жизненные цели и потребности.

Произошла стабилизация социальной структуры общества. Сложились новые средние слои. В отличие от «среднего класса» 1991-1998 годов, они включали в себя гораздо более широкий набор профессионалов. Из «среднего класса» отчасти выпали мелкие предприниматели, массово разорявшиеся в период рецессии 1998-1999 годов. Понизился статус рядовых работников торговли². Зато значительно увеличилась группа квалифицированных рабочих, выросла прослойка офисных служащих, занятых как в корпорациях, так и меньших компаниях. Более многочисленным стал слой управленцев. К 2008 году доходы представителей российского «среднего класса» стали приближаться к уровню ЕС. За время с 1999 по 2008 год они быстро росли, поднимаясь с очень низкого уровня. Постепенно, примерно с 2005 года, рост реального заработка замедлился в Москве. Одновременно развернулось быстрое увеличение заработной платы в регионах. В начале 2008 года, по наблюдению специалистов Института глобализации и социальных движений (ИГСО), доходы представителей регионального «среднего класса» отставали от зарплат средних слоев столицы только на 25-35%. В 2001 году различие было намного больше. Доходы работавших в Москве специалистов были в 2-3 раза выше, чем у региональных профессионалов.

Важной чертой второй фазы экономического роста (примерно с 2004 года) стала растущая нехватка квалифицированных специалистов. Именно повышением спроса на ранее почти не востребованные кадры и объясняется рост зарплат. Экономика также нуждалась и в неквалифицированных работниках, спрос на них возрастал, удовлетворяясь преимущественно за счет иммиграции. Доходы малоквалифицированных рабочих оставались низкими. Они могли вдвое и втрое уступать западноевропейским. С проявлением нехватки квалифицированного персонала выяснилось, что его численность объективно ограничена, а ее увеличение требует специальных условий. Квалифицированные кадры нельзя было получить посредством привлечения дополнительного числа иммигрантов из отсталых азиатских регионов. Они могли быть получены почти исключительно в процессе воспроизводства рабочей силы, для которого существующий паспортно-регистрационный режим являлся серьезной помехой.

Зафиксированный с 2004 года рост оплаты труда (прежде всего в сегменте квалифицированных работников) не представляет собой временного явления. Несмотря на развернувшуюся в 2008 году глобальную экономическую дестабилизацию, отмеченная в 2004-2008 годах тенденция является долгоиграющей. Старые кадровые ресурсы экстенсивно исчерпаны. Это означает, что в дальнейшем станет необходимым создание механизмов способствующих воспроизводству рабочей силы. Однако первичное значение имеет упразднение искусственных препятствий для воспроизводства рабочих.

В условиях быстрого хозяйственного развития России 2000-х годов работодатели столкнулись с проблемой локального дефицита кадров. Особенно остро она встала для новых промышленных предприятий, созданных при активном участии иностранного капитала. Уже в 2003 году обнаружилось: наличие необходимых той или иной компании специалистов на российском рынке труда еще не означает возможность их привлечения. Люди, обладавшие необходимой квалификацией, имелись в стране, но включение их в деятельность предприятия требовало смены ими места проживания. Именно это представляло основную проблему. Потенциальные кадры не могли быть свободно привлечены, поскольку смена места жительства означала для них серьезные бюрократические трудности, оборачивалась потерей значимых прав.

На новом месте специалисты-мигранты должны были по закону проходить забюрократизированную процедуру регистрации. При этом отсутствие у них собственного жилья являлось серьезной проблемой. Без собственной недвижимости практически нереально было получить регистрацию по месту жительства в другом регионе, что означало непредоставление человеку многочисленных социальных прав. Проблемой становилось буквально все: от приобретения автомобиля до устройства детей в школу. Получить положенную по закону

² Колташов В.Г., «Средний класс» в России: материальное положение, сущность, сознание». Аналитический журнал «Левая политика» №1 2007, С. 46-53.

бесплатную медицинскую помощь по общенациональному полису также было нельзя. Проблемой длительное время являлось взятие кредита в банке. В предоставлении займа могли отказать, сославшись на отсутствие местной регистрации (прописки), или назначить процент выше обычного. В результате мигрантами становились преимущественно молодые люди, которые, как правило, не имели собственного жилья. Они меняли место проживания, не проходя официальной процедуры регистрации, а в лучшем случае, покупая «подлинные» справки о законном пребывании в данном населенном пункте. Прежде всего, такая практика действовала в Москве — экономической столице страны, фактическое население которой приблизилось в 2008 году к 20 млн. человек. Региональные предприятия просто испытывали нехватку специалистов, набрать которых в других территориях России оказывалось непросто.

Рабочие-мигранты из других регионов не могли получить нормальный легальный статус, поскольку он не был автоматическим для граждан РФ на всей территории страны. Они избегали контактов с государственными органами (включая суды), не имели возможности создавать нормальные семьи и рожать детей. В таких условиях большинство работников рассматривало свое пребывание в другом городе как временное, несмотря на безуспешные попытки легализоваться для постоянного проживания.

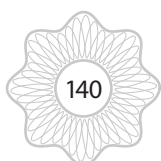
Действующий в России порядок регистрационного учета в 2003-2004 годах оказался смягчен. Правительство пошло на создание правовых лазеек для граждан, позволив им жить и работать не по месту официальной регистрации. Однако проблемы связанные с привязкой многочисленных прав к месту постоянной регистрации сохранились. Невозможным оставалось поменять паспорт, получить ИНН или заграничный паспорт. Все эти вполне обычные действия порождали трудноразрешимые проблемы, связанные с особенностями российской паспортно-регистрационной системы. Обращения граждан, работавших вне регионов официальной регистрации, в органы государственной власти неизменно заканчивались одним и тем же — отсылкой в соответствующие органы по месту прописки. Работники-мигранты постоянно ощущали себя гражданами другого государства в собственной стране. В результате, наиболее экономически активная часть общества превращалась в дискриминированную часть граждан, которую настоятельно лишали возможности вести «нормальную жизнь».

Вместо единого рынка труда в России существовало множество связанных локальных рынков. Перемещение наемных работников из одного такого рынка в другой не являлось противозаконным, однако влекло за собой социальные риски и многочисленные проблемы. Экономическое развитие страны настоятельно требовало изменения этой ситуации. Она изменялась объективно: новое трудовое поколение вынуждено было строить самостоятельную жизнь, оно было морально подготовлено к поиску работы по принципу наибольшей выгоды. Миллионы россиян оставляли родные места и стремились найти себя в новых регионах. Материальные плюсы являлись определяющими. Однако экономические выигрыши от смены места жительства легко могли быть съедены бюрократическими проблемами.

Рынок труда в России нельзя назвать свободным. При этом он не является и управляемым государством, поскольку механизмы бюрократического распределения потоков рабочей силы практически не функционируют. Движение трудовых ресурсов является стихийным. Направление потоков рабочей силы определяется вполне рыночными законами. Люди стремятся мигрировать в те регионы, где их профессиональные качества могут обеспечить наибольший доход. Несвобода рынка выражается в наличии жестких внутренних барьеров, препятствующих движению наемных работников, и наличии норм, изменяющих правовое положение людей при смене места проживания. Паспортный и регистрационный режим в России выступает в виде внутренней преграды, искусственно разбивающей национальный рынок труда. Данный режим совершенно не соответствует задачам экономического развития страны, успешному привлечению инвестиций в реальный сектор, развитию предприятий практически во всех отраслях экономики.

Бюрократическая привязка человека к месту формального проживания (система регистрационного учета) является причиной ряда хронических проблем в развитии российского национального хозяйства.

В результате действия паспортной и регистрационной системы в одних регионах страны скапливается избыток рабочих рук, в то время как другие — развивающиеся более динамич-



но — испытывают их нехватку. Общее наличие нужных различным компаниям специалистов оборачивается невозможностью привлекать их в необходимых количествах. Это сдерживает развитие предприятий. Регистрационная и паспортная система также тормозит приток инвестиций в реальную экономику, поскольку наем и концентрация необходимой массы специалистов упирается в совершенно нерыночные преграды. Сложные регистрационные нормы снижают активность даже потенциально наиболее экономически подвижной части общества. В значительной мере в результате действия жестких регистрационных порядков люди не считают естественным делом смену области проживания, предпочитая оставаться на насиженных местах при минимальных заработках, но с действующими гражданскими правами. Это оборачивается большим региональным разбросом в оплате труда, а местами и высокой безработицей.

Проживание в населенном пункте отличным от места регистрации влечет за собой не только фактическую потерю в правах для граждан, оно оборачивается также дополнительной финансовой нагрузкой. В случае создания семьи (ни один из членов которой не является прописанным в данном месте) расходы еще более возрастают. Проживающие не по месту формальной регистрации граждане вынуждены полностью оплачивать медицинское обслуживание, поскольку выданные им по месту работы страховые полисы не действуют без прописки. Им также часто приходится нарушать закон, давая взятки чиновникам в ответ на вымогательства. Коррупционные статьи расходов являются достаточно большими. Они включают в себя: взятки милиционерам, проводящим проверки документов на улице (прежде всего в Москве); взятки участковым милиционерам, отслеживающим «незаконных лиц». Дорогостоящей является покупка подлинных и фальшивых документов: заграничных паспортов, свидетельств о регистрации по месту пребывания и всевозможных справок. Получение практически любой бумаги для российского гражданина, проживающего не по прописке, превращается в ее покупку.

Потеря времени на прохождение запутанных бюрократических процедур также является важным экономическим фактором. Она принуждает многих граждан (даже проживающих по месту прописки) идти на коррупционное решение проблем. Посредниками между людьми и бюрократическими институтами выступают разнообразные фирмы, связанные с чиновниками. Выигрыши многочисленных групп бюрократии от получения взяток, порожденных действием паспортно-регистрационной системы, невозможно оценить, они очень велики. Однако это выигрыши исключительно паразитических структур.

Выгоды от режима прописки коррумпированных сотрудников милиции и представителей иных властных ведомств лежат дополнительной нагрузкой как на гражданах, так и на экономических институтах общества. К любопытным последствиям это приводит в Москве. Если жители города, имеющие прописку, любят поворчать на тему отнимающих у них заработок иностранных иммигрантов, то мигранты-россияне, как правило, являющиеся квалифицированными работниками, высказывают свои претензии. Многие из них считают, что москвичи готовы работать за гроши и просто обваливают зарплаты на рынке. Причина подобных оценок в немалой степени состоит в искусственно созданной разнице в расходах. Имеющие прописку и собственное жилье люди пользуются своими правами российских граждан. Их медицинские полисы признаются, детей принимают в школу и детский сад с меньшими проблемами. Милиция не пытается постоянно вымогать у них деньги, а получение документов не требует крупных затрат (иногда до нескольких тысяч евро). Воспроизводство рабочей силы, т.е. воспитание и обучение детей, обходится нелегальным гражданам значительно дороже, чем имеющим регистрацию. Все это суммарно становится нагрузкой для предприятий, которые объективно не могут обойтись в развитии без привлечения необходимых кадров.

Рыночная экономика не способна полноценно развиваться при наличии норм, прикрывающих человека к месту и принуждающих его нарушать законный порядок для элементарного изменения места работы. Результатом действия данных норм в России является затруднение для компаний набора персонала и увеличение затрат на его привлечение. Регистрационно-паспортная система приводит к удорожанию квалифицированных специалистов. При этом материальные выигрыши для работников в значительной мере съедаются издержками, связанными с действием регистрационных норм. Вопреки общепринятому

представлению о миграции, как явлении, влекущем за собой падение заработной платы, наличие в России режима прописки вызывает повышение оплаты труда квалифицированных работников. Регистрационная дискриминация только усложняет набор специалистов, делая их услуги более дорогими.

Регистрационный и паспортный режим оказывает многообразное влияние на деятельность компаний, не сводимое только к издержкам найма.

Порядок юридического прикрепления граждан к определенному месту способствует усилению текучки кадров в компаниях. В связи с ускорившейся в России с 2004 года инфляцией, проблема быстрой сменяемости персонала сделалась крайне важной для многих предприятий. Не имеющий регистрации по месту проживания работник испытывает большую нагрузку, связанную с социальными расходами, арендой жилья, коррупционными затратами на постоянно требующуюся «легализацию». Сокращение реального заработка быстрее приводит его к выводу о необходимости смены места работы. В результате компании теряют наиболее квалифицированный персонал. В период 2006-2008 годов в некоторых фирмах, согласно наблюдению специалистов ИГСО, ежемесячно могла меняться десятая часть сотрудников. Нередко люди увольнялись, едва только успев войти в курс дел. Частая смена персонала вызывала путаницу, перегрузки, сбои. В конечном итоге она не могла не повлечь за собой потери в прибыли³.

Необходимо подчеркнуть, что вина за текучку кадров в немалой степени лежит на высшем менеджменте компаний, как правило, не стремившемся индексировать зарплаты. Потери предприятий от быстрой смены персонала маскировались до 2008 года высокой рентабельностью, обусловленной благоприятной конъюнктурой.

Вследствие бесполезности медицинских полисов для незарегистрированных по фактическому месту проживания сотрудников, компании стремились предоставлять определенным группам работников социальные пакеты. Они представляли собой дополнительную медицинскую страховку (облегчавшую приобретение лекарств и получение медицинской помощи), возможность оплачиваемого работодателем отдыха, санаторно-курортного лечения. Социальный пакет мог предполагать оплату обучения, проезда до работы, часто — включал бесплатное питание сотрудников на работе, иногда — обеспечивал оплату проживания. Однако это не могло быть полноценным решением ни для работодателя, ни для персонала. Обслуживание в частных клиниках обеспечивало снятие лишь одной из проблем, порожденных регистрационным режимом. В то же время, социальные пакеты не могли компенсировать инфляционных потерь в зарплатах и существенно снизить кадровую текучку. Это означало, что возникавшие под ее воздействием проблемы с развитием предприятий оставались нерешенными.

В целом стратегическому развитию компаний мешали: проблемы с наймом персонала необходимого уровня, текучка кадров, дополнительные расходы на медицинское страхование части сотрудников, вызываемые, в первую очередь, стремлением сэкономить. Все эти проблемы были связаны с паспортной и регистрационной системой в стране.

Действие в России порядка юридического прикрепления граждан к месту формального проживания вызывало также иные проблемы экономического характера. Проживающие не по месту прописки граждане, а также лишенные документов иммигранты, вследствие коррупционной нагрузки, почти полной отчужденности от национальной системы здравоохранения и социального страхования (включая пособия по безработице) ослаблялись как потребители товаров. Средства, которые могли быть ими расходованы на приобретение необходимых товаров и услуг, в большей мере уходили на оплату дорогой медицины и удовлетворение коррупционных appetитов бюрократии. Это затрудняло отдых, получение медицинской помощи, лишало поддержки в случае потери заработка, что становилось преградой для повышения качества рабочей силы, в конечном итоге, мешало ее воспроизводству.

Регистрационно-паспортная система влияет на производственные отношения. Наиболее явным представляется ее воздействие на проблему мотивации сотрудников. Работники ли-

³ Российские компании не держатся за персонал. Информация. Электронная страница Института глобализации и социальных движений (ИГСО), 8 июля 2008 года: <http://igso.ru/news.php?readmore=94>



шенные постоянной регистрации рассматривают свое проживание в том или ином регионе как временное, хотя *de facto* оно является постоянным. Это влияет на их отношение к работе: она не воспринимается многими как постоянная, избираемая на длительный срок. Также навязанный статус не проживающего, а находящегося в месте пребывания, со всей следующей ограниченностью в правах, отрицательно влияет на карьерные устремления многих работников. Раз проживание и работа носят лишь временный, обусловленный исключительно материальными потребностями характер, рост в иерархии предприятия легко может отойти на задний план. Все это оборачивается затруднениями в мотивации сотрудников, усложняет установку связи между ними и интересами компании.

Регистрационная и паспортная система оказывает влияние на бюджетные расходы и поступления. Граждане, проживающие не по месту официальной регистрации, не видят смысла в налоговых отчислениях с заработка, поскольку лишены возможности нормально пользоваться своими правами. Они, как правило, равнодушно относятся к тому, что большая часть их заработной платы не облагается налогами, является серой. С другой стороны, государство расходует огромные средства на обеспечение функционирования сложной паспортно-регистрационной системы, содержит многочисленный неэффективный штат чиновников. Однако жесткий регистрационный режим не обеспечивает достижение провозглашенных целей: получения информации о местах проживания граждан для выполнения ими своих обязанностей перед государством и облегчение расследования преступлений. Вместо этого паспортный и регистрационный режим в стране способствует росту коррупции в правоохранительных и иных органах, нанося серьезный вред экономическому развитию. Меняя место проживания, люди выпадают из поля зрения «своих» чиновников.

Несмотря на произошедшую почти повсеместно легализацию коммерческих предприятий, в России сохраняются структуры, не имеющие государственной регистрации и не платящие налоги. Их деятельность часто является противозаконной (например, публичные дома и магазины подпольной продажи алкоголя) или просто нелегальной (расклейка объявлений, торговля, оказание различных услуг, подпольные мастерские). Наиболее заметные из подобных предприятий могут иметь формально легальный статус, никак не согласовывающийся с их фактической деятельностью. Такие структуры нанимают людей без оглядки на их правовое положение и организуют свою деятельность с грубыми нарушениями трудовых норм.

На нелегальных производствах часто встречаются высокий травматизм (вообще не соблюдается техника безопасности), вредные и тяжелые условия труда. Продолжительность рабочего дня может превышать 12 часов, а работы нередко ведутся без выходных. Заработная плата часто задерживается, иногда — не выплачивается совсем или крайне редко, небольшими частями, имеют место избиения работников. Все это характерно и для вполне легальных предприятий, прибегающих к найму лиц, не имеющих законного статуса в России. В описанных условиях трудятся в основном иммигранты из Средней Азии, Китая и других стран, находящиеся на территории РФ незаконно. В городах существуют целые теневые «биржи» труда, компании, содействующие найму нелегальных работников. Нередко они помогают людям найти работу за материальное вознаграждение.

В не лучшем положении, чем нелегальные иммигранты, находятся люди, не имеющие паспортов или располагающие только старыми советскими паспортами, выданными на территории РСФСР и других республик СССР. Не имея собственного жилья, а с ним и места постоянной регистрации, они не могут получить новые паспорта и остаются на нелегальном положении. Не имеющие паспортов или располагающие советскими паспортами люди лишены возможности легального трудоустройства. Их положение отличается от положения нелегальных мигрантов только невозможностью депортации на родину (доказать наличие российского или иностранного гражданства для владельцев советских паспортов часто не представляется возможным). Эти люди также, как и другие категории работников, лишены социальной и правовой защиты. Легализация для них возможна, главным образом, благодаря дорогостоящей покупке российских паспортов (чаще всего с региональной пропиской) в многочисленных юридических фирмах, сотрудничающих с чиновниками, ведающими регистрацией граждан и выдачей паспортов. Получить российское гражданство законным пу-

тем (пройдя через сложные бюрократические процедуры) без необходимых бумаг (старого паспорта, свидетельства о рождении и т.д.), наличия разрешения на временное проживание как доказательства проживания в России более пяти лет практически нереально.

Институт прописки не вписывается в новую социально-экономическую структуру российского общества. Рыночные отношения являются господствующими, однако потенциал свободного рынка труда еще далеко не использован. Экономика нуждается в устранении бюрократических помех для передвижения рабочей силы, что является одним из важнейших условий, способствующих созданию новых предприятий, росту капиталовложений и расширению деятельности отечественных и зарубежных компаний. Устранение существующего регистрационного и паспортного порядка повысило бы потребительскую активность населения, явившись стимулом для улучшения ситуации с воспроизводством и повышением качества рабочей силы. Выйдя из регистрационного подполья, многие граждане-мигранты могли бы более полно реализовать свои профессиональные качества, применить и восполнить знания.

В случае отказа от преобразований, уже ставшие хроническими проблемы на рынке труда в условиях экономического роста сделаются еще более острыми. Компании продолжают испытывать возрастающие трудности с набором персонала и нести совершенно излишние издержки, что будет негативно отражаться на рентабельности. Экономика не сможет развиваться с максимальной динамикой, рост потребления останется меньше возможного. Это станет тормозом для увеличения производства. Квалифицированные работники будут продолжать уезжать за рубеж, где они смогут лучше себя реализовать и обустроить быт, несмотря на меньший заработок. Существующий в России паспортно-регистрационный порядок противоречит потребностям рынка. Он неминуемо должен быть устранен. Без нормального рынка труда развитие товарного рынка и роста институтов экономики не может продолжаться успешно.

Дальнейшее хозяйственное развитие России требует качественных перемен: отказа от внутренних паспортов с заменой их удостоверениями личности, отмены действующих норм регистрации, ликвидации ограничения прав граждан территорией проживания. Заменяющее современный паспорт удостоверение личности должно стать документом, подтверждающим только личность гражданина, без указания семейного положения, адреса регистрации и прочей приписной информации: региона выдачи документа, территории постановки на военный учет. Удостоверение личности, в отличие от паспорта, - не разрешение на перемещение и проживание, не путевое свидетельство, а удостоверяющий личность гражданина документ.

Меняя место проживания вместе с местом работы, человек не должен терять время на бюрократические процедуры. Регистрация должна стать быстрой и уведомительной, без внесения в документы отметок о месте проживания. Пребывание в любой части страны должно являться свободным, без какого бы то ни было разрешения властей. Процедура выдачи загранпаспорта должна быть существенно упрощена, сводясь к выдаче документа по требованию гражданина без всякого бюрократизма и освидетельствования. Различные сборы при уведомлении о перемене места жительства или получении документа также стоит упразднить. Необходимым является распространение действия прав граждан на всю территорию страны, а не только на место прописки. Разумным является также упрощение процедуры получения российского гражданства для иностранных мигрантов. Это способствует их социализации, а для наиболее грамотных станет возможностью подняться на более высокую квалификационную ступень. Одновременно упрощенная легализация иностранных мигрантов привяжет их к национальному рынку как потребителей. Важно также облегчить получение российского гражданства лицам без гражданства (не располагающим никакими документами) или имеющим старые советские паспорта.

В результате подобных преобразований в России завершилось бы создание единого рынка труда. Возникло бы целостное правовое пространство для граждан. Это облегчило бы жизнь граждан, повысив их заинтересованность в экономической миграции. Для национального хозяйства описанные меры дали бы больше рабочих рук, во многом избавив работодателей от затратных поисков необходимых профессионалов. Все это положительно сказалось бы на потребительском рынке и повысило бы инвестиционную активность в стране.

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К. Д. Титаев, MA (University of Helsinki), ст. преподаватель кафедры методов и технологий социологического исследования Санкт-Петербургского филиала Государственного университета «Высшая школа экономики»

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрационного учета
декабря 2005 г.

ВВЕДЕНИЕ

В данном анализе мы столкнемся с двумя группами проблем. Проблемы первой группы связаны с регистрационным учетом населения в той или иной форме. Регистрационные мероприятия отражаются на демографической статистике и делают ее более или менее точной, поскольку основные демографические параметры (рождение, смерть, смена места жительства, брак и развод) в России учитываются на основе данных регистрационных органов¹. С точки зрения демографии нас прежде всего интересует система записи актов гражданского состояния (рождение, смерть, брак и развод) и система государственной регистрации по месту жительства, осуществляемая преимущественно УФМС (мобильность населения). В вопросах, касающихся демографической статистики, регистрация по месту жительства не будет для нас ключевой проблемой (в силу ее технического характера), но мы всегда будем помнить о том, что сам факт существования института регистрации оказывает влияние на демографические данные.

Вторая группа проблем будет связана с тем, какое влияние оказывает система регистрации на возможность реализации социальных прав в тех сферах, которые связаны с изменением демографических показателей. К таким сферам мы отнесем роды и смерть, заключение и расторжение брака, а также перемещение в пределах территории Российской Федерации. Сразу оговоримся, что в вопросах влияния на внутреннюю миграцию роль прописки (регистрации)² трудно переоценить (эта тема настолько остра и многогранна, что требует отдельного серьезного анализа), поэтому, говоря о перемещениях внутри страны, мы будем вынуждены ограничиться описанием основных последствий, связанных с действием существующей регистрационной системы.

Говоря о влиянии регистрации по месту жительства или месту пребывания на различные сферы жизни общества (образование, здравоохранение, государственное управление, демография), важно отметить, что в России существует большое различие между федеральными законами, регулирующими правоотношения в отдельных сферах, и конкретизирующими эти законы локальными нормативно-правовыми актами (региональными, ведомственными и т. д.). Если на уровне федерального законодательства, регулирующего деятельность в определенной области, прямые указания на наличие регистрации как необходимого условия для реализации прав граждан встречаются крайне редко, то в региональных, муниципальных нормативно-правовых актах и ведомственных инструкциях наличие прописки практически превращается в механизм доступа граждан к тем или иным благам³.

¹ Здесь и далее регистрационными органами называются: органы ФМС, органы ЗАГС и другие, выполняющие функции регистрации. «Вспомогательными» органами, участвующими в регистрационной деятельности, могут быть органы местного самоуправления, органы здравоохранения и т. д., которым ФМС и ЗАГС в отдельных случаях (не всегда законно и чаще в сельской местности) делегируют свои полномочия.

² Здесь и далее мы будем использовать эти слова как синонимы. Когда это будет важно, мы будем говорить о временной или постоянной прописке/ регистрации, в остальных случаях — просто о прописке (регистрации).

³ Исключение составляет законодательство, связанное с регулированием правоотношений в сфере регистрационного учета:

Закон РФ от 25 июня 1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», вводящий регистрационный учет граждан. Частью второй ст. 3 Закона РФ гражданам вменяется в обязанность иметь регистрацию по месту жительства или месту пребывания.

Ст. 19.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях в части, предусматривающей административную ответственность за проживание без регистрации по месту жительства или по месту пребывания, исходящая из обязанности граждан регистрироваться по месту жительства или по месту пребывания.

Рассмотрим пример регистрации брака.

Статья 26 Закона РФ «Об актах гражданского состояния» гласит: «Лица, вступающие в брак, подают в письменной форме совместное заявление о заключении брака в орган ЗАГС. В совместном заявлении должны быть подтверждены взаимное добровольное согласие на заключение брака, а также отсутствие обстоятельств, препятствующих заключению брака. В случае, если одно из лиц, вступающих в брак, не имеет возможности явиться в орган ЗАГС для подачи совместного заявления, волеизъявление лиц, вступающих в брак, может быть оформлено отдельными заявлениями. Подпись заявления лица, не имеющего возможности явиться в орган ЗАГС, должна быть нотариально заверена.

Лица, вступающие в брак, подписывают совместное заявление о заключении брака и указывают дату его составления. Одновременно с подачей совместного заявления о заключении брака необходимо предъявить документы, удостоверяющие личности вступающих в брак; документ, подтверждающий прекращение предыдущего брака, в случае, если лицо (лица) состояло в браке ранее; разрешение на вступление в брак до достижения брачного возраста (пункт 2 статьи 13 Семейного кодекса Российской Федерации) в случае, если лицо (лица), вступающее в брак, является несовершеннолетним».

Как видим, в законе указано, что документы, удостоверяющие личность, нужно просто предъявить. Документ должен только удостоверить личность, о прописке не говорится ни слова. Однако, если мы обратим внимание на список документов, которые требуют органы ЗАГС, то мы увидим, что в большинстве случаев подающим заявления о вступлении в брак необходимо предъявлять паспорт с регистрацией (исключение составляют, насколько нам известно, Новгородская область и некоторые регионы юга России, при этом в крупных городах ситуация ощутимо благополучнее, чем в небольших населенных пунктах). Ссылки при этом будут (если вам удастся их получить) на документ 1991 года⁴, который, во-первых, отменен, а во-вторых, не содержит обязательного требования регистрации по месту жительства. И это, напомним, регистрация брака, в отношении которой все процедуры за последние годы были радикально упрощены.

Таким образом, предметом нашего анализа оказывается практика применения законов с особым вниманием к локальным нормативно-правовым актам.

Методически мы находимся в непростой ситуации. С одной стороны, предмет нашего исследования является правовой факт (наличие или отсутствие определенных норм). С другой стороны, наша задача — описать социальные последствия правового факта. Поэтому мы будем опираться на концепцию, которая постепенно институционализируется в России под названием «социология правоприменения». С одной стороны, мы обращаем внимание на документы, с другой — опираемся на данные о том, как те или иные нормы работают на практике.

Естественно, что основной материал для анализа — экспертные эмпирические данные: интервью и наблюдения в соответствующих учреждениях. Эти данные собирались автором и его коллегами в рамках нескольких эмпирических проектов⁵. Это были материалы, которые касались самых разных сфер деятельности органов государственного и муниципального управления, функционирования системы социальных служб и т. д. Однако такие темы,

⁴ Инструкция Министерства юстиции СССР «О порядке регистрации актов гражданского состояния», от 22 июля 1991 г., № БНА 91-11.

⁵ «Становление местного самоуправления в сельских поселениях: приоритеты и стратегии социальной политики» (поддержан НИСП); «Проблемы бедности в постсоветской России» (поддержан фондом «Хамовники»); «Отношение к коррупции в г. Иркутск» (поддержан USAID через MSI); «Знания против коррупции» (поддержан USAID через MSI); «Байкальская Сибирь: фрагменты социокультурной карты» (поддержан фондом Форда); «Неформальная экономика лесопользования в Иркутской области: участники, практики, отношения» (поддержан USAID через МОНФ); «Общественная экспертиза» — модуль «Прописка» (поддержан фондом «Байкал: Третье тысячелетие»); «Российско-монгольская граница: прообраз евразioreгиона?» (поддержан фондом Форда); «Этнополитическая ситуация в Байкальском регионе: мониторинг и анализ» (поддержан фондом Форда).



как институт регистрационного учета, система регистрации актов гражданского состояния и их роль, регулярно освещались в интервью с экспертами, сотрудниками соответствующих служб, простыми людьми и т. д.⁶ Собирались и анализировались локальные документы, материалы публицистики и т. п. Все эти материалы оказали автору существенную помощь при подготовке данного заключения.

Рассматривая вопрос влияния института регистрационного учета населения на демографические процессы в Российской Федерации, мы сначала рассмотрим проблемы рождаемости и социальные эффекты, которые оказывает институт прописки по месту жительства на реальное количество родов и их количество в статистике. Затем, следуя той же схеме, рассмотрим проблемы брачности/разводимости, смертности и, наконец, миграции. В заключении будут сделаны основные выводы и даны рекомендации по улучшению ситуации. Очевидно, что объем проблем, связанных с системой регистрации, неодинаков в разных сферах, поэтому объем разделов данного анализа также будет неодинаков.

1. ПРОБЛЕМЫ РОЖДАЕМОСТИ И ИХ СВЯЗЬ С РЕГИСТРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

Рождаемостью в современной демографии называется количество рождений на некоторое количество жителей. При этом, несмотря на очевидность этого показателя, существуют разные варианты учета. Так, может учитываться или не учитываться младенческая смертность, могут вноситься в число рожденных мертворожденные младенцы и младенцы, умершие в лечебном учреждении, оказывавшем родовспомогательные услуги, и т. д. Все это создает небольшие расхождения в цифрах и методиках.

Второй особенностью является присутствующая во многих странах мира разница между медицинской статистикой и статистикой государственных регистрационных систем (например, численность детей до года по статистике родовспоможений, статистике педиатрического учета, статистике регистрации по месту жительства и статистике регистрации рождений в конкретном поселении будет отличаться во всех четырех случаях). Большая часть западных стран опирается в первую очередь на статистику медицинских учреждений. В России же на первом месте стоит регистрационная статистика (в случае рождений — статистика органов ЗАГС). С одной стороны, это означает, что российская статистика рождаемости игнорирует проблему младенческой смертности, с другой — это позволяет преодолеть проблему самостоятельных родов (родов без участия врача, которые выпадают из медицинской статистики).

Российское законодательство о регистрации рождений является достаточно либеральным⁷. Основанием для регистрации ребенка может быть просто заявление свидетеля (при родах без медицинского сопровождения). Регистрация может производиться как по месту рождения, так и по месту проживания любого из родителей, и даже по месту их фактического пребывания на момент регистрации. Если обратить внимание на обзор правоприменительной практики, то мы увидим, что она почти в такой же степени либеральна. Небольшие проблемы возникают при регистрации ребенка, рожденного без медицинской помощи, но и они, как правило, вполне преодолимы.

Таким образом, регистрационная система не оказывает значимых эффектов на регистрацию рождений, предопределяя при этом, что «родившимся» *de facto* считается ре-

⁶ Большая часть наших интервью представляла собой рассказ респондентов о том, как функционируют государственные учреждения в той или иной сфере деятельности (библиотеки, отделения милиции, больницы), и/или о том, какова роль самого респондента в работе этих учреждений. Получилось так, что практически каждая сфера деятельности предполагает, в той или иной мере, контакт с органами, ответственными за регистрационный учет населения и (в меньшей степени) с органами ЗАГС.

⁷ По нормам Федерального закона № 143-ФЗ от 15.11.97 «Об актах гражданского состояния» (в редакции Федеральных законов от 25.10.2001 № 138-ФЗ, от 29.04.2002 № 44-ФЗ, от 22.04.2003 № 46-ФЗ, от 07.07.2003 № 120-ФЗ), ст. 14–18.

бенок, доживший до 2–3 недель (обычный, по отзывам сотрудников органов ЗАГС, срок регистрации рождения).

Рассмотрим вопросы о влиянии системы регистрации по месту жительства на социальные явления, так или иначе связанные с рождением ребенка, то есть вопросы влияния регистрационной политики на принятие решения о рождении ребенка, на доступность предродового сопровождения и т.д., и т.п.

Оговоримся сразу, что имеет место связь между наличием регистрации и получением полиса ОМС. Эту проблему мы полностью оставляем в стороне (вопросы о влиянии паспортно-регистрационной системы на доступность медицинских услуг и медицинской помощи рассмотрены в разделе «Охрана здоровья граждан и институт регистрационного учета в Российской Федерации» данного Аналитического отчета). Мы будем рассматривать реальную практику профильных медицинских учреждений, помня, что наличие или отсутствие полиса является важным фактором.

Сразу отметим, что за последние несколько лет, благодаря общей государственной политике, направленной на повышение рождаемости, ситуация в этой сфере значительно улучшилась. Последовательно снимаются ограничения в самых разных сферах. Часто это происходит исключительно на уровне законодательства, не затрагивая реальную практику, но иногда изменения оказываются действительно эффективными.

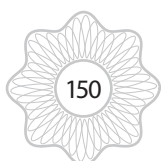
Так, осенью прошлого года снята «привязка» к месту постоянной регистрации процедуры получения материнского капитала⁸, что ощутимо повысило эффективность этого инструмента демографической политики. Однако на данный момент ситуация, хотя и имеет положительную динамику, остается далекой от идеальной. Нужно также заметить, что в связи с кризисом возникли некоторые ощутимые проблемы, разрушившие завоевания последних лет.

Предродовое обслуживание в России формально не «привязано» к поликлинике/ женской консультации по месту регистрации. Особенно часто об этом говорят в экспертных интервью сотрудники органов управления здравоохранением. На практике этот принцип работает лишь в городах федерального значения и в очень крупных городах (по вторичным данным, такова ситуация, например, в Нижнем Новгороде и Самаре). В реальности предродовое сопровождение по месту фактического проживания возможно лишь в тех случаях, когда конкретное медицинское учреждение не перегружено (особенно когда в нем имеется дефицит рожениц). В остальных случаях лица, прописанные на «подведомственной» территории, имеют абсолютно приоритетное право получения государственных медицинских услуг в «своей» поликлинике/ женской консультации.

С медицинским сопровождением родов дело обстоит несколько лучше. По наблюдениям и экспертным интервью можно оценить ситуацию как в целом благополучную. Во многих случаях медицинское сопровождение родов доступно даже женщинам, не имеющим никаких документов. Лица, не имеющие регистрации по месту фактического пребывания, как правило, не ущемлены в части доступа к услугам акушеров. Однако здесь есть важная особенность. Исследовательский коллектив под руководством московского социолога и политолога С.В. Шишкина (ГУ-ВШЭ) пришел к выводу, что существует реальное расслоение по уровню качества получаемых услуг. Это расслоение задается многими факторами (объемом и характером сетевых связей, уровнем доходов, репутационными характеристиками семьи роженицы и т.д.). Хотя отказ от сопровождения родов и предоставление роженицы самой себе крайне маловероятен в любом случае, все же женщина без прописки, если она не имеет других компенсирующих возможностей (например, не совершает неформальный платеж), скорее всего получит менее качественное медицинское обслуживание, нежели роженица, прописанная на «подведомственной» территории.

Что касается послеродового сопровождения, то в этом случае картина еще более неоднозначна. Оговоримся сразу, что речь идет только о начальном этапе сопровождения рожениц. Послеродовое сопровождение в большой степени зависит от фактора прописки не столько

8 Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2008 № 709 «О внесении изменений в Правила подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал».



на уровне оказания медицинских услуг, сколько на уровне дополнительного обеспечения. Женщину без прописки, вероятнее всего, раньше выпишут (пренебрегая потенциальным вредом для матери и ребенка), она получит меньше консультаций специалистов и т.д., и т.п. Такая ситуация оказывает отрицательное влияние на уровень младенческой смертности. В докризисных условиях относительного достатка (и даже некоторого избытка) финансирования родовспоможительных учреждений отличия были не так заметны. В условиях кризиса хорошо стали видны основные механизмы дискриминации. По текущим наблюдениям и экспертным оценкам, чаще всего роженицам без регистрации на подведомственной территории отказывают в питании за счет учреждения, в регулярной смене постельного белья, в доступе к гигиеническим сервисам родильного дома и другим «дополнительным» услугам. Для компенсации отсутствия прописки роженица и ее семья должны иметь некоторые дополнительные ресурсы — денежные, репутационные или сетевые.

Описанная выше ситуация возникает в связи с существующей практикой распределения финансовых ресурсов между родильными домами, женскими консультациями и другими профильными учреждениями. Рассмотрим один эмпирический кейс (данные 2007–2009 годов). Район, центром которого является город областного подчинения. Существуют два родильных дома: один — в центре района, второй — в крупном районном населенном пункте. Родильный дом в районном центре имеет относительно более высокую репутацию. В результате, жители района прилагают все возможные усилия, для того чтобы попасть именно сюда (при том, что «по прописке» они прикреплены к другому роддому). Финансирование же распределяется преимущественно (часто вопреки закону) не по численности рожениц, а по численности населения на территории, «приписанной» к конкретному роддому (то есть по численности людей, имеющих регистрацию по месту жительства (в отдельных случаях — по месту пребывания) в данном районе). В России существуют попытки изменить ситуацию, в отдельных населенных пунктах проводятся эксперименты по изменению принципов финансирования, но описанная выше практика все еще остается максимально распространенной. Роддом в райцентре будет прилагать все усилия к тому, чтобы не принимать рожениц из района, которые, по словам главврача, «скупают деньги, выделенные на городских». Не говоря уже о том, что роддом считает нужным иметь небольшой резерв койкомест, чтобы всегда была возможность принять «городских» женщин, а не направлять их в относительно свободный роддом в «районе». В данном случае причина связи между возможностью получить услуги медицинского учреждения и системой регистрации — территориальный принцип планирования и распределения средств в медицинской сфере.

При этом все попытки перевода финансирования на «подушевой» принцип с оплатой лечебным учреждениям услуг «по факту» упираются в два момента: с одной стороны, непонятно, что делать с медицинским фальсификатом, с другой — всегда есть ограниченное число койкомест. Вкладывая средства в строительство новых помещений лечебное учреждение не имеет права. Учреждение могло бы обслужить 1000 человек и получить за них деньги, но оно ограничено коечным фондом и может принять только 100. Средства на расширение коечного фонда могут быть получены только в том случае, если будет доказано повышение численности проживающего в обслуживаемом районе населения.

Теперь опишем влияние всех перечисленных факторов на уровень и характер рождаемости в России. Это влияние определяется тем, что все вышеперечисленные проблемы в системе медицинского обслуживания беременных и родовспоможения известны любой компетентной женщине. То есть женщина, ответственно подходящая к материнству, за редчайшим исключением понимает, с какими сложностями ей придется столкнуться в связи с отсутствием прописки. Соответственно, отсутствие прописки для будущей матери может (и нередко становится) важным фактором, заставляющим ее отказаться от рождения ребенка. Такое решение часто принимается в связи с тем, что издержки по рождению/медицинскому обслуживанию/социальному обслуживанию ребенка (см. блок, посвященный проблеме детских садов, в разделе «Система образования и институт регистрационного учета в Российской Федерации») оказываются запретительно высоки.

В люмпенизированных и социально неблагополучных семьях родители, как правило, менее ответственно относятся к вопросу рождения. Соответственно, в таких семьях влияние

отсутствия прописки гораздо меньше. Это показывает нам основную проблему российской государственной демографической политики. Она ориентирована на представителей всех групп населения в равной степени. С одной стороны, это полностью соответствует направлению на увеличение численности населения и контрдискриминационной идеологии. С другой, как блестяще показывает известный демограф А. Г. Вишневский, относительный прирост рождаемости гораздо выше в социально неблагополучных слоях населения, что резко увеличивает уровень социального сиротства, процент отказов от детей. Демографы для обозначения этого явления пользуются не вполне гуманистическим термином «падение качества рождаемости». Таким образом, прописка не влияет на число «безответственных» родов, но снижает число родов «ответственных».

Теперь несколько замечаний о том, как связан уровень дискриминации рожениц с типом поселения. В силу локальной специфики, связанной с частым отсутствием у сельских жителей регистрации⁹, в качестве документа, открывающего доступ к государственным услугам, рассматривается любая справка, свидетельствующая о проживании на данной территории. Нам доводилось наблюдать использование справок с печатью органов местного самоуправления, отделения милиции и даже почтового отделения. Проблема недоступности альтернативных роддомов¹⁰ для жителей таких поселений, как правило, не стоит, в силу географической удаленности и высокой затратности поездок в другие родовспоможительные учреждения. В небольших районах, где есть несколько роддомов, ситуация самая сложная. Здесь чаще всего случаются перегрузки, и учреждения здравоохранения пытаются перенаправить роженицу в другое место. В силу того, что ситуация с пропиской часто аналогична сельской и предъявляемые документы не соответствуют требуемым, жители таких поселений оказываются наиболее дискриминируемой группой.

В больших городах, где есть хоть какое-то подобие конкуренции и большой выбор таких учреждений, ситуация несколько проще. Роженица всегда или почти всегда может найти относительно незагруженный роддом, воспользоваться возможностями выбора, обратиться в надзорные органы и т.д.

Рассмотрим степень доступности родовспоможительных услуг для различных групп населения (в зависимости от ситуации с регистрацией). Отметим, что в данном случае различие между регистрацией по месту жительства и по месту проживания значения не имеет.

- Наличие прописки в районе, формально закрепленном за медицинским учреждением, — дискриминация полностью отсутствует.
- Наличие прописки в районе, прилегающем к району, закрепленному за учреждением — дискриминация невелика, преодолевается без особых усилий.
- Отсутствие прописки в районе, закрепленном за медицинским учреждением, или в прилегающих районах — максимальная степень дискриминации.
- Полное отсутствие прописки — дискриминация сравнительно невелика. Отсутствие прописки как таковой, как правило, компенсируется возможностью доступа к услугам в любом месте¹¹.

⁹ При проживании в сельской местности документы о регистрации оказываются необходимы крайне редко, а чиновники смотрят на отсутствие прописки сквозь пальцы. В результате значительная часть сельского населения просто не оформляет (не обновляет) свою регистрацию.

¹⁰ Тех роддомов, к которым население данного населенного пункта не приписано.

¹¹ Нужно отметить, что встречаются случаи, когда в родовспоможительных учреждениях не принимают рожениц на основании отсутствия у них страхового полиса ОМС, получение которого без прописки в данном регионе практически невозможно. Некоторые из таких случаев имеют тяжелые последствия как для матери, так и для ребенка. См., например, статьи:

Уроддом. Твой день. 15.03.2007 (<http://www.tden.ru/articles/010188/>).

В Воронеже роженица умерла из-за проблем с полисом? Комсомольская правда. 20.11.2007 (<http://www.kp.ru/daily/24004/82387/>).



- Отсутствие паспорта — дискриминация такая же, как и в предыдущей группе, если человек может предъявить документ, заменяющий паспорт, и не имеет отталкивающего внешнего вида (свидетельствующего о социальном неблагополучии). Если такого документа нет, или вид роженицы «неблагополучный», то степень дискриминации максимальная.

Резюмируя все вышеизложенное, необходимо отметить, что регистрационная система более всего снижает рождаемость в низкоресурсных семьях, ответственно относящихся к деторождению. При этом основная дискриминация происходит не за счет доступа к услугам как таковым, а за счет снижения качества этих услуг. Сложившаяся ситуация объясняется, по сути, оставшейся с советских времен моделью финансирования здравоохранения и «регистрационной слепотой» государственной демографической политики.

Выход из сложившейся ситуации нам видится прежде всего в том, чтобы предложить чиновникам другой инструмент распределения финансовых средств, альтернативный территориальному. В отдельных ситуациях (там, где можно без больших сложностей перейти на реально работающее финансирование по факту оказания услуг) улучшения можно добиться корректировкой локальной нормативно-правовой базы и образовательными программами, направленными на повышение информированности сотрудников соответствующих медицинских учреждений.

2. ПРОБЛЕМЫ БРАЧНОСТИ/РАЗВОДИМОСТИ И ИХ СВЯЗЬ С РЕГИСТРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

В целом в России ситуация с регистрацией брака очень интересна. Еще некоторое время назад состоящими в браке признавались люди, которые прожили вместе (вели совместное хозяйство) более полугода. Статьей 1 (п.2) Семейного кодекса РФ установлено, что состоящими в браке считаются только люди, зарегистрировавшие свои отношения: «Признается брак, заключенный только в органах записи актов гражданского состояния»¹². Таким образом, гражданский и церковный брак в России не признается, и никаких прав (равно как и обязанностей) супругов из этих видов брака не вытекает. Поэтому церковный и гражданский браки мы оставим за пределами нашего анализа.

Согласно существующим нормам, регистрация брака осуществляется по месту подачи заявления (без «привязки» к регистрации). Еще несколько лет назад в применении этой нормы встречались проблемы. Однако, благодаря специфике государственной демографической политики, в настоящее время данная норма соблюдается повсеместно и в полном объеме. Таким образом, дискриминации по принципу наличия прописки на уровне государственной регистрации брака сегодня нет.

С расторжением брака (особенно с регистрацией расторжения) ситуация принципиально иная. Рассмотрим сначала случай, когда стороны расторгают брак по взаимному согласию и не имеют общих детей (то есть расторгают брак без привлечения судебных инстанций). Закон гласит: «Государственная регистрация расторжения брака производится органом записи актов гражданского состояния по месту жительства супругов (одного из супругов) или по месту государственной регистрации заключения брака»¹³. Это означает, что люди, проживающие вдали от того места, где они заключили брак, и не имеющие даже регистрации по месту пребывания (тем более не имеющие регистрации как таковой), законным путем расторгнуть брак не могут. Единственной возможностью получить развод является совершение противоправного действия: таким людям приходится «покупать» прописку.

¹² В Законе есть оговорки-исключения, но они крайне незначительны и касаются экстремальных по сути и очень редких ситуаций.

¹³ Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (с изменениями и дополнениями).

С судебным расторжением брака ситуация еще более сложная. Для подачи заявления в суд (это необходимо в случае наличия общих несовершеннолетних детей, в т.ч. приемных, или при наличии разногласий) документа, подтверждающего наличие регистрации (который можно купить), оказывается недостаточно, требуется еще и выписка из домовой книги¹⁴. Люди, не имеющие реальной регистрации в непосредственной близости от места фактического проживания по сути лишены права зарегистрировать расторжение брака.

По мнению многих экспертов, эта особенность законодательства связана с государственной демографической политикой и направлена на снижение числа разводов. Перед тем, как перейти к анализу последствий, заметим, что эта позиция представляется крайне странной. По факту это означает, что государственным службам не интересно реальное количество семей, они обращают внимание лишь на число зарегистрированных браков, что по факту никак не улучшает демографическую ситуацию. Других причин, которые обосновывали бы нежелание законодателя и правоприменителя сохранять текущее положение, нам найти не удалось. Отметим, что в последние годы ситуация несколько улучшилась после того, как прописка перестала быть источником имущественных прав. Накал страстей по поводу разводов несколько ослаб.

Основным последствием, вытекающим из сложностей с расторжением брака, является снижение темпов образования новых семей и темпов рождаемости и в результате снижение эффективности государственной демографической и социальной политики. Разберем эти последствия поочередно. Сначала заметим, что развод становится необходимым в одном из двух случаев: либо в случае, когда один из супругов желает вступить в новый брак, либо когда развод дает одному из супругов некоторые социальные блага (право на алименты, право на государственную социальную помощь и т.п.). В случае, если таких потребностей нет, супруги часто продолжают формально сохранять брак, разорвав его де факто.

Таким образом, первая группа последствий связана с торможением регистрации новых семей, что в свою очередь является препятствием на пути увеличения рождаемости. Исследования показывают, что ситуация, когда один из супругов состоит в браке, в реальности уже распавшемся, нередко оказывается важным препятствием к рождению ребенка. Это также повышает и многие другие издержки вновь создаваемых семей.

Вторая группа последствий — это лишение людей, имеющих право на социальные блага, доступа к их получению. Речь идет о матерях-одиночках, которые не могут оформить необходимые документы в связи с проживанием не по адресу регистрации (они не могут подать заявление в суд на расторжение брака в одностороннем порядке).

Наиболее дискриминируемыми оказываются люди, не имеющие никакой регистрации. Если для граждан с регистрацией в другом регионе все же остается возможность разово вложить средства, доехать до места регистрации, совершить там все необходимые процедуры и вернуться, то люди, не имеющие никакой прописки, в принципе лишены и этого права. Чем меньше ресурсов у конкретной семьи, тем в более тяжелом положении она будет находиться.

В отличие от других ситуаций ограничение, связанное с расторжением брака гражданами без регистрации или с регистрацией в регионе, отличном от региона проживания, по сути не обосновано никакими административными причинами. Никакие управленческие механизмы не будут разрушены, если эта норма будет просто отменена. Таким образом, простая отмена нормы, ограничивающей развод по месту фактического пребывания, станет вполне эффективной мерой.

14 Это требование обосновывается положениями ст. 28 и п. 4 ст. 29 ГПК РФ (от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ по состоянию на 10.07.2007). Эти статьи устанавливают норму подачи иска по месту нахождения ответчика и описывают исключения из этой нормы. В силу сложившейся судебной практики местом нахождения считается место регистрации, а документом, подтверждающим таковую, является выписка из домовой книги или (не всегда принимается судами) документ о временной регистрации по месту пребывания.



3. ПРОБЛЕМЫ СМЕРТНОСТИ И ИХ СВЯЗЬ С РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМОЙ

Существуют две проблемы, которые связывают регистрацию по месту жительства и проблему смертности. Первая является куда более трагичной, вторая — куда более массовой.

Итак, существуют ситуации, в которых врачи (как правило, экстренной медицины) отказывают в оказании медицинской помощи в связи с отсутствием прописки. Это приводит к прогрессированию болезни и, соответственно, уменьшению продолжительности жизни, а иногда и прямо к смерти. Такие ситуации вызывают, если становятся известными, большой резонанс в средствах массовой информации¹⁵. Однако чаще всего жертвами такого отношения становятся люди, смерть которых не привлекает внимания СМИ. По оценке одного из экспертов (главсанврач), в городе с численностью прописанных около 700 тысяч подобным образом умирают до 25 человек в год. То есть, экстраполируя ситуацию на всю Россию (хотя мы не уверены в легитимности такой экстраполяции), мы увидим, что в год в стране по этой причине уходят из жизни 5000 человек. Это более 0,2 % от общего количества смертей. Таким образом, можно говорить о том, что система прописки является прямой причиной некоторого числа смертей. Более подробно вопросы доступности медицинской помощи изложены в разделе «Охрана здоровья граждан и институт регистрационного учета в Российской Федерации» данного Аналитического отчета, к теме которого эта проблема относится больше, чем к демографии.

Вторая ситуация гораздо менее трагична, но с ней сталкиваются от 100 000 до миллиона человек ежегодно. Это проблема регистрации смерти. Согласно закону, регистрация смерти производится:

- по последнему месту жительства умершего;
- по месту наступления смерти;
- по месту обнаружения тела умершего;
- по месту нахождения организации, выдавшей документ о смерти¹⁶.

Эта ситуация создает большие проблемы в тех случаях, когда граждане хотят похоронить умершего родственника по месту своего проживания, а не по месту последнего проживания или месту смерти почившего. В подавляющем большинстве крупных городов существует требование о том, чтобы регистрация смерти была произведена в том же регионе, где будет осуществляться захоронение. В противном случае место на кладбище необходимо покупать по коммерческим ценам, которые в отдельных городах достигают до 150 тысяч рублей за место. Таким образом, чтобы зарегистрировать смерть в населенном пункте, в котором это удобно родственникам умершего, часто приходится фальсифицировать документы о последней прописке покойного.

Вторая сторона проблемы с регистрацией смертей связана с тем, что, по словам работников органов ЗАГС, локальные администрации иногда вводят ограничение на количество смертей, которые могут быть зарегистрированы на этой территории. Это имеет свои причины — в отдельные периоды смертность объявляется «отчетным» показателем для местных администраций. Это приводит к тому, что родственников умершего могут раз за разом перенаправлять из одного органа ЗАГС в другой (с места прописки покойного к месту смерти и обратно). Однако такие ситуации встречаются крайне редко.

Подводя итоги сказанному, нужно еще раз подчеркнуть, что один блок проблем с регистрацией смертей лежит, скорее, в сфере медицины, нежели в сфере демографии. Вторая же проблема легко преодолевается посредством дополнения ст. 65 закона «Об актах граждан-

¹⁵ См., например, Новые Известия, 13 марта 2007 г.

¹⁶ Федеральный закон от 15 ноября 1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (с изменениями и дополнениями), ст. 65, п.1.

ского состояния» положением о возможности регистрации смерти *по месту подачи заявления родственниками покойного*.

4. ПРОБЛЕМЫ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ И ИХ СВЯЗЬ С РЕГИСТРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

Писать о влиянии системы прописки на внутреннюю миграцию сложно, поскольку подавляющее большинство механизмов влияния оказывается самоочевидным. Собственно, влияние прописки на возможность реализации гражданами их прав и свобод — это в том числе и влияние на миграционную ситуацию. В этом подразделе мы примем следующую модель: с одной стороны, мы сосредоточим внимание на демографическом аспекте миграционных процессов, с другой — обратим внимание на макроэкономические и макросоциальные последствия в большей степени, нежели на простое описание феномена.

В этом разделе мы выделим миграцию внутри поселения (которая, с точки зрения демографа, миграцией, в общем-то, не является) и миграцию между населенными пунктами. При этом мы понимаем, что на практике в российских городах в качестве прописки «в городе» воспринимается и прописка в прилегающих населенных пунктах.

4.1. ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ В ПРЕДЕЛАХ СТРАНЫ

Наиболее типичный вариант, который можно зафиксировать, — это проживание на территории населенного пункта с регистрацией в другом населенном пункте или без регистрации вовсе. Принципиальных различий между полным отсутствием регистрации и регистрацией за пределами населенного пункта нет.

Лица, не имеющие регистрации, поражены в социальных и политических правах (не имеют права голосовать¹⁷, затруднен доступ к услугам здравоохранения и т.п.). В каждом из разделов настоящего Аналитического отчета можно найти описание механизмов и последствий дискриминации в различных сферах жизни. Кроме того, что существующий порядок регистрационного учета нарушает права граждан, проживание без регистрации более трех месяцев является административным правонарушением и влечет за собой наложение штрафа.

Таким образом, система прописки является фактором, ограничивающим миграцию между населенными пунктами вне зависимости от причин этой миграции. По оценкам экспертов, роль института регистрационного учета в ограничении миграции трудовых ресурсов огромна. Прописка оказывается вторым после цен на жилье и правовых сложностей, связанных с покупкой/продажей жилья, фактором, снижающим мобильность населения.

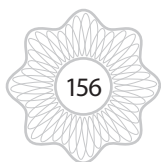
Система прописки на начальных этапах ее возникновения (советский период) была одним из важных инструментов регулирования перемещения трудовых ресурсов. Однако, когда нужда в государственном регулировании отпала, система сохранилась и стала одним из важных препятствий на пути формирования общегосударственного рынка труда.

Основные макроэкономические последствия затруднений в миграции, создаваемые системой регистрации, связаны с резким снижением возможностей для легальной временной трудовой миграции в пределах страны (сезонные работы, строительство и т.д.). По оценкам экспертов, это фиксирует на невыгодных местах около 200 000 человек или 600 000 человеко-месяцев труда. Общие потери только от сдерживающих эффектов трудовой миграции составляют не менее 3 млрд. рублей в год¹⁸.

Второй макроэкономический эффект — это оттягивание средств из национальной экономики на коррупционные рынки. Общий объем взяток, взимаемых по поводу отсутствия регистрации во всех городах страны (без учета мигрантов, не являющихся гражданами Рос-

¹⁷ Здесь есть различия между лицами без регистрации и с регистрацией на территории другого населенного пункта.

¹⁸ Оценки экспертов МЭРТ, высказанные в рамках экспертной фокус-группы.



сии), по оценкам экспертов, доходит до 1 млрд. рублей в год. Это уводит деньги из легального оборота и стимулирует дальнейшую коррупционализацию правоохранительных органов¹⁹.

Основные макросоциальные эффекты, наряду с поражением в социальных правах и снижением общего уровня жизни, о которых сказано в соответствующих разделах Аналитического отчета, связаны с развитием правового нигилизма (пользуясь терминологией Д. А. Медведева). Значительная часть людей вынуждена нарушать закон, и, соответственно, они начинают относиться к праву, как к фикции.

Кроме того, институт регистрационного учета в существующем виде отрицательно влияет на миграционный учет (эта проблема будет рассмотрена ниже).

Таким образом, система принудительной регистрации оказывается крайне неоднозначным явлением. С одной стороны, рассмотрение отсутствия регистрации как правонарушения явно бессмысленно, и простая отмена (или радикальная трансформация) п.1 ст. 19.15 КоАП²⁰ не привела бы совершенно ни к каким негативным последствиям, скорее наоборот, оказала бы позитивное влияние на миграционные процессы. С другой стороны, разрушение привязки доступа к социальным благам к регистрации по месту жительства по сути разрушит существующую в России систему предоставления благ.

4.2. ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ ВНУТРИ НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА

Как показано в других разделах настоящего отчета, паспортный учет является важным инструментом прогнозирования размещения населения для нужд распределения государственных ресурсов. Если мы внимательно рассмотрим проблемы, возникающие в результате миграции граждан внутри населенного пункта, то увидим следующую ситуацию: система регистрации по месту жительства создает иллюзию контроля: информация не точна, но у чиновников возникает впечатление, что они знают, где и сколько людей проживает.

Если при переезде в другой регион потери от отсутствия государственной регистрации по месту жительства столь велики, что большая часть переехавших тем или иным способом стремится получить документ, подтверждающий хотя бы регистрацию по месту пребывания (не всегда легально), то в случае с миграцией внутри населенного пункта граждане теряют гораздо меньше. В большинстве случаев люди не желают тратить свое время и силы на преодоление всевозможных бюрократических барьеров и новую регистрацию не оформляют. В результате данные о распределении населения внутри города часто оказываются совершенно неадекватными и ведут к управленческим ошибкам. Чем больше город, тем более серьезные проблемы в связи с этим возникают.

Рассмотрим два примера:

Первый пример — региональный центр Х. Население более 700 тысяч человек. В одном из районов города, по просьбе правоохранительных органов, организаторы переписи провели особо тщательный поиск всех проживающих²¹, чтобы оценить реальную ситуацию и уровень расхождения с данными о прописке. Среднее расхождение с данными о регистрации

19 Оценка экспертного расчета. По данным рабочих исследований НАК (национального антикоррупционного комитета), средний размер такой взятки составляет около 500 рублей. В год в России берется не менее 2 миллионов таких взяток.

20 «Проживание по месту жительства или по месту пребывания гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей» (КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ, статья в ред. Федерального закона от 08.12.2003 № 161-ФЗ, от 25.10.2004 № 126-ФЗ, от 22.06.2007 № 116-ФЗ).

21 Напомню, что во время переписи допустима, де факто, запись всей семьи со слов одного человека. Очень часто член семьи, общающийся с переписчиком, называл только тех, кто прописан на этой территории.

(для микрорайонов (переписных участков) внутри административного района) составило 17%, предельное — 42%. В данном случае речь идет только о расхождении численности фактически проживающих на территории людей. Численность проживающих в микрорайонах без прописки на этой территории, организаторов не интересовала.

Второй пример — город Санкт-Петербург. В центральных районах города (т. н. «районах коммуналок») численность населения в отдельных микрорайонах, по оценке эксперта, была ниже, чем количество прописанных, в 5–6 раз. Эта же ситуация имеет место во всех городах, где сохранилась аварийная историческая застройка. Люди сохраняют прописку, ожидая, что впоследствии, при расселении аварийного жилья, это даст им право на получение некоторых социальных благ.

Теперь постараемся понять, какие последствия порождает описанная выше ситуация:

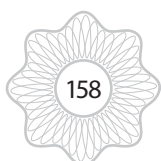
- Как мы помним, распределение средств в географическом разрезе производится пропорционально числу прописанных на каждой территории. Несоответствие между численностью зарегистрированного и фактически проживающего населения приводит к перекосам в распределения ресурсов, направляемых на обеспечение населения государственными социальными услугами.
- К сожалению, на данные о прописке, за отсутствием приемлемой альтернативы, вынуждены опираться не только государственные службы, но и любые крупные коммерческие структуры. Планируя размещение учреждений сервиса и торговли, развертку инфраструктурных объектов и т.п., коммерческие структуры на первом этапе опираются на данные о численности прописанных на той или иной территории. Затем реальный спрос корректирует расположение этих объектов, но начальная неверная оценка приводит к бессмысленному расходованию средств, что наносит ущерб национальной экономике.

В качестве мер, необходимых для преодоления описанной ситуации, можно предложить только реформирование системы регистрационного учета граждан РФ, основанное на новых, современных подходах и принципах. Определенные шаги в этом направлении уже делаются: в качестве примера можно привести реформу системы регистрационного учета иностранных граждан.

5. РЕГИСТРАЦИОННАЯ СИСТЕМА И ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ УЧЕТ НАСЕЛЕНИЯ

Демографический учет населения в России опирается на данные из нескольких источников. Во-первых, это инструменты переписи и периодические опросы населения, проводимые органами Росстата (размещение населения, механический и естественный прирост населения, механическая и естественная убыль, брачность и разводимость). Во-вторых, это медицинская статистика (естественный прирост и естественная убыль населения). В-третьих, это данные органов ЗАГС (брачность, разводимость, рождаемость, смертность). В-четвертых, наконец, это статистика учета зарегистрированных по месту жительства, осуществляемая органами ФМС. Последний случай мы оставим в стороне, поскольку подробно рассмотрели неадекватность регистрационных данных как источника информации о размещении населения в предыдущем фрагменте.

Практика показывает, что на все три источника демографического учета населения оказывает свое влияние институт регистрации. Рассмотрим каждый из вышеперечисленных источников. В новейшей истории России перепись проводилась лишь однажды — в 2002 году. В 2010 году ожидается следующая, однако, в связи с сокращением бюджетных расходов ее проведение может быть перенесено. Формально перепись привязана не к прописке, а к месту фактического пребывания на конкретный момент (строго фиксируется время и дата). Однако, как уже указывалось, эти прекрасные намерения реализовать в полном объеме удастся далеко не всегда. Очень часто (по оценкам переписчиков, до 20% случаев) называются данные тех, кто прописан в данной квартире, а не тех, кто в ней фактически проживает.



Вызвано такое поведение в большинстве случаев традиционным опасением быть уличенным в нарушении паспортного режима. По данным опроса, в Иркутске не были переписаны вовсе (или считали себя непереписанными) 5% населения, и еще 7% считали, что их переписали неоднократно. Таким образом, формируемые регистрационной системой представления о «законном» и «незаконном» пребывании влияют на эффективность переписи. Все сказанное относится и к проводимым Росстатом опросам (не говоря уже о том, что часть таких опросов охватывает только тех, кто имеет регистрацию). Самое печальное то, что вызываемые регистрационной системой смещения не поддаются прогнозированию.

Связь между медицинским учетом и статистикой мы показывали, когда говорили о рождаемости и смертности. Напомним вкратце — стремление достичь определенных показателей в медицинских учреждениях предопределяет использование регистрационной системы как инструмента. В конкретном случае человек может быть направлен в другое подразделение (по месту регистрации) для получения документа или услуги. Печально, что и в этом случае смещения определяются слишком большим количеством факторов, чтобы можно было оценить масштабы и направленность смещений.

Что касается органов ЗАГС, то здесь мы имеем парадоксальную ситуацию: рождения, смерти и браки регистрируются по месту фактического пребывания (со всеми оговорками, о которых упомянуто выше), а разводы — по месту прописки. Это приводит к тому, что статистика брачности/разводимости в России адекватна только на федеральном уровне. Мы по сути, не имеем возможности сравнить между собой разные регионы, разные типы местности, разные поселения и т.п. Насколько нам известно, отдельные демографы стараются прогнозировать эти смещения, однако о больших успехах в этой области нам ничего неизвестно.

Сотрудники органов статистики великолепно осведомлены о существующих сбоях. Существуют сложные методики усреднения показателей. Возможно, эти методики нивелируют искажения (как полагают их авторы), однако проверить этого мы не можем.

Описанная ситуация приводит к тому, что демографические данные, поставляемые органами государственной статистики, оказываются не вполне адекватными реальной ситуации. Это приводит к сбоям на уровне государственного планирования, усложняет жизнь ученым и аналитикам, заставляет коммерческие компании вкладывать дополнительные средства в сбор адекватной статистической информации.

Говоря об изменении ситуации, можно назвать два возможных пути: поэтапное разрушение связи между системой демографического учета и системой регистрации или радикальная трансформация системы регистрации.

6. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ТОЧКИ

Итак, подводя итог, можно выделить основные проблемные точки — зоны, в которых система регистрации населения по месту жительства в наибольшей степени влияет на демографическую ситуацию и/или демографическую статистику.

Во-первых, это система государственной поддержки материнства и детства. Несмотря на положительные сдвиги в этой сфере, остаются большие проблемы с реализацией вполне либеральных правил, предполагающих привязку финансирования к факту оказания услуг. Местные реалии нередко вынуждают врачей и администраторов возвращаться к системе оказания помощи в первую очередь тем, кто имеет регистрацию на «прикрепленной» территории.

Во-вторых, система затрудненной регистрации разводов ощутимо снижает повторную брачность (и привязанную к ней рождаемость). Невозможность расторгнуть один брак исключает заключение следующего и, соответственно, отсрочивает деторождение в новом браке.

И, наконец, в третьих, система регистрационного учета создает у части чиновничества иллюзию владения информацией о размещении населения. Это приводит к перекосам в планировании и конкретном управлении государственными социальными услугами и бюджетами.

7. РЕКОМЕНДАЦИИ

В части влияния на рождаемость эффективные меры предложить сложно, и они лежат скорее в сфере реформирования системы здравоохранения и системы обязательного медицинского страхования.

В случае с разводимостью можно без всякого ущерба для системы в целом просто отменить эту привязку.

В случае с системой государственной демографической статистики можно рекомендовать больше опираться на опросные данные и данные медицинской статистики как на источники демографических данных.

В целом, если говорить о влиянии регистрационной системы на систему демографического учета и на демографическую ситуацию, то переход к чисто заявительной модели регистрации (без проверки документов и без «привязки» к праву на жилое помещение) позволил бы решить большую часть проблем, которые стоят в этой сфере.

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ИНСТИТУТ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА

Я. И. Гилинский, доктор юридических наук, профессор, член Европейского общества криминологов

Я. В. Костюковский, кандидат социологических наук, ст. научный сотрудник Санкт-Петербургского социологического института РАН

К. Ю. Белоусов, кандидат социологических наук, ст. научный сотрудник Санкт-Петербургского социологического института РАН

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
С И Я Г
регистр. учета

декабрь
1985

СВЯЗЬ МЕЖДУ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМОЙ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ

В отечественной научной литературе (в теории) не подвергается сомнению факт наличия тесной взаимосвязи между криминологической безопасностью и существующей в России паспортно-регистрационной системой¹.

Отмечается, что с самого начала, с момента появления паспортов и становления паспортно-регистрационного режима, им отводится существенная роль:

- в деле борьбы с преступностью (и другими формами девиаций²);
- в профилактике преступности;
- как средству контроля над передвижением населения, решения социальных вопросов (с некоторыми оговорками);
- в области обеспечения государственной и общественной безопасности;
- в решении экономических задач и обеспечении фискальных интересов государства (при определенных условиях).

Однако, с криминологической точки зрения, паспортно-регистрационная система с выполнением приписываемых ей функций не вполне справляется:

- Предполагается, что сведения о проживании (по месту прописки) преступников, рецидивистов должны облегчать правоохранительным органам борьбу с преступностью (оперативные мероприятия, задержание, арест, обыск и пр.)³, а необходимость регистрации по месту жительства или месту пребывания облегчает фиксацию местопребывания лиц, освободившихся из мест лишения свободы, особенно рецидивистов, контроль за их передвижениями, это относится и к лицам, признанным опасными. Однако практика показывает, что профессиональные преступники довольно легко обходят и прописку, и регистрацию, и даже оформление документов на свое подлинное имя⁴.

1 См. например: Дибель В. Ю. Организационно-правовые вопросы реализации правил паспортной системы (на материалах столичного региона). — Тверь, 2001; Криминология: Учебник для вузов. — М., 2003; Сандугей А. Н. Предупреждение органами внутренних дел правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства: Учеб. пособие. — М., 2004 и мн. др.

О наличии рассматриваемой взаимосвязи говорит хотя бы тот факт, что паспортно-визовые подразделения относятся в отечественной криминологии к специальным субъектам профилактики правонарушений, наряду со службой участковых инспекторов, патрульно-постовой службой (ППС), ГИБДД и некоторыми другими структурными подразделениями МВД РФ.

2 Если обратиться к советскому прошлому, то становится очевидным, что функция борьбы с различного рода социальными отклонениями была в советское время одной из основных функций паспортно-регистрационной системы. Введение паспортной системы имело своей целью прежде всего «очистить и разгрузить наши города, новостройки и рабочие поселки от паразитических антиобщественных элементов, помочь регулированию роста городов и разгрузке крупных населенных пунктов Советской страны. Опираясь на массу сознательного пролетариата в борьбе против неизбежного сопротивления классово-враждебных элементов, органы пролетарской диктатуры должны по революционному провести работу по введению паспортной системы, по организации учета населения и по разгрузке городов от антиобщественных и кулацких элементов, создавая, таким образом, необходимые условия для дальнейших успехов социалистического наступления». См. подробнее: Даты// Огонек — 2008 — № 7. — С. 63.

3 Сказанное в равной степени касается потерпевших (информация для следствия).

4 Вот что Т. Рыбакова пишет об этом: «Покажите мне хоть один факт, когда система прописки в СССР ли, в России ли принесла реальную пользу. Поймали с ее помощью хоть одного бандита? Или хотя бы шпиона? Сэкономили

- Необходимость прописки (регистрации) часто мотивируется необходимостью обеспечения мигрантов определенными социальными гарантиями (медицинская страховая помощь, получение денежных пособий, других социальных выплат) по месту нового проживания. Однако существующий порядок регистрационного учета, тесно связанный с правом на жилое помещение и имеющий множество ограничений, часто приводит к невозможности получения регистрации по месту жительства или по месту фактического проживания. В то же время лица, по тем или иным (часто независящим от них) причинам не оформившие регистрацию, подлежат наказанию, т.е. криминализируются. Отметим также, что стремление к контролю над передвижением людских потоков может провоцировать сомнительные, с точки зрения прав человека, лимиты на «гастарбайтеров» и другие ограничения.
- Что касается общественной и государственной безопасности, то вряд ли можно предположить, что иностранные разведчики и террористы будут регистрироваться под своими подлинными именами. Факт наличия системы прописки и регистрации, с одной стороны, дисциплинирует законопослушных граждан (вера в силу государства, патриотические чувства и т.п.) — с другой заставляет врагов государства и общественной безопасности нарушать закон, т.е. подделывать документы. Хотя, нужно заметить, что провокация на данный вид преступления лица, ориентированного на более серьезное преступление, частично оправдана. Это позволяет контролирующим органам «вычислить» врага уже на этапе «документирования», однако эта возможность в настоящей ситуации часто остается лишь теоретической, поскольку требует четкой и отлаженной работы миграционной службы.
- Решение экономических задач с помощью системы прописки (регистрации) связано в значительной мере с командно-административными методами управления экономикой и может считаться успешным весьма условно. Что касается фискальных задач, то, действительно, наличие указанной системы во многом облегчает контроль этой сферы. Однако, подчеркнем, что, с криминологической точки зрения, как указывалось выше, отсутствие прописки (регистрации) влечет криминализацию граждан уже только по этому признаку (а вовсе не как алиментщиков или неплательщиков налогов).

Раскрывая особенности взаимосвязи между криминологической безопасностью и существующей в России паспортно-регистрационной системой можно сказать, что в общественном сознании российского человека сформировалось и существует до сих пор устойчивое представление о том, что государство со всем его механизмом тотального паспортного контроля, иногда доходящей до абсурда регистрацией всего и всех⁵, предлагает взамен социальную премию, некий бонус, который перевешивает все ужасы бюрократии. И эту премию можно называть «порядок и криминологическая безопасность». Вместе с тем, с изменениями в ритме и стиле жизни, с повышением мобильности населения, существующий порядок регистрационного учета стал вызывать у многих граждан чувства, прямо противоположные ожидаемым. Например, наличие регистрационной системы дает законную возможность представителям правоохранительных органов проверять документы граждан в любом месте в любое время суток, то есть останавливать, задерживать и т.п. Возникают также большие вопросы и относительно безопасности. Вполне законопослушный гражданин при нарушении паспортно-регистрационного режима по независящим от него обстоятельствам оказывается за чертой закона, тогда как профессиональный преступник, находясь за этой чертой изначально,

стране деньги? ... Ну, хоть что-нибудь, кроме трудоустройства здоровых мужиков и вальяжных теток на непыльной и денежной работе, хорошего система прописки принесла? Нет? Тогда, может быть, начать новый раунд борьбы с коррупцией с уничтожения этого института, аналогом которому может служить только крепостное право?». Рыбакова Т. Дайте нам вольную. Газета. № 91, 20 мая 2008.

5 Губин Д. Проза о российском паспорте// Огонек — 2007— № 17.



часто даже не задумывается об этой части своего противоправного поведения. Однако, если преступник все-таки начинает заботиться о том, чтобы выглядеть по документам как законопослушный гражданин, это ведет его по пути совершения очень изощренных в техническом и организационном плане преступлений, часто связанных с коррупционными действиями.

Как показывает повседневная жизнь (практика), тотальность социального (паспортного) контроля **не позволила предотвратить многочисленные серьезные правонарушения последних лет**. Преступления террористического характера связаны с серьезной подготовкой. Конечно, отсутствие регистрационно-паспортной системы упростило бы терроризм, но и наличие ее только удорожает эти действия (будь то изготовление фальшивых документов с использованием сложных и дорогостоящих технических средств или траты на взятки проверяющим и контролирующим органам). Преступления бытового характера вряд ли подвержены профилактике с точки зрения этой системы, а лидеры криминального мира чаще всего не только известны правоохранительным органам лично, но известны и места их пребывания (в оперативном порядке). Остается все та же функция контроля и профилактики в отношении рецидивистов, освободившихся из мест лишения свободы и «неблагополучных». Если система работает четко, т.е. хотя бы так, как это прописано документально, то эта функция выполнима.

Однако есть основания предполагать, что социально-экономические, социально-политические и социокультурные процессы, протекающие в нашей стране, оказали **не самое позитивное влияние на укрепление и развитие профилактической функции**, которую призвана реализовывать паспортно-регистрационная система (возможно, в силу ее отсталости, громоздкости, неповоротливости).

Существует мнение, что паспортная система является устаревшей технологией борьбы с преступностью и другими формами девиантности⁶.

ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННАЯ СИСТЕМА И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

Конституция РФ в ч.1 ст. 27 содержит положение:

«Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства».

В ст. 15 Конституции РФ говорится: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Кроме того, в силу ст. 2 Конституции РФ «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Между тем, **реальные** возможности «свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» резко ограничены (сводятся «на нет») **разрешительным** характером

⁶ Здесь считаем важным заметить, что существующая паспортная система оказывается не только неспособной к контролю над преступностью и ее профилактике, но и обнаруживает свое сдерживающее влияние на развитие многих областей общественной и государственной жизни. Сегодня становится очевидным, что хозяйственно-экономические интересы вошли в противоречие с «охранительной» функцией системы «прописки-регистрации», а в условиях кризиса ситуация лишь усугубляется, поскольку регистрация препятствует развитию экономики, ограничивая мобильность рабочей силы (см. разделы Аналитического отчета, посвященные другим сферам общественной жизни). Если обратиться к истории, то можно увидеть, что чем интенсивнее происходило развитие рыночных отношений в той или иной стране, тем быстрее шел процесс отказа от обязательных внутренних паспортов и развивался переход к легитимационной системе, когда для удостоверения личности достаточно любого документа (см. раздел «Исторический обзор регистрационной и паспортной системы»).

регистрации по месту пребывания и жительства⁷. Приведем конкретный пример такого ограничения. Так, Правила регистрации и снятия граждан России с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713, являясь подзаконным нормативно-правовым актом, приводят к расширению установленного федеральным законодательством⁸ перечня ограничений прав граждан на свободу передвижения и выбор места жительства. Возможен отказ в регистрации как по месту пребывания, так и по месту жительства при заключении договора найма (поднайма) жилого помещения, аренды (субаренды), если размер жилой площади, приходящейся на одного проживающего, окажется менее нормы жилой площади, установленной жилищным законодательством РФ. Основанием для такого ограничения является ст. 40 Жилищного кодекса Российской Федерации, в которой указывается, что жилое помещение предоставляется гражданам в пределах нормы жилой площади⁹. Учет нормы жилой площади при вселении граждан в жилое помещение (следовательно, и при их регистрации) перекликается со ст. 5 и 9 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и ст. 6 Закона о федеральной жилищной политике. Согласно этим законодательным актам не допускается заселение в жилые помещения, не отвечающие санитарным правилам и не обеспечивающие благоприятные условия жизни людей их права и свободы в жилищной сфере¹⁰.

Приходится все чаще видеть, что уведомительный характер регистрации, закрепленный постановлением Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. №9-П (по делу о проверке конституционности ряда актов г. Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, пребывающих на постоянное место жительства в названные регионы)¹¹, носит фиктивный характер и на практике

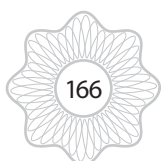
7 И современная реальность является этому полным подтверждением. Так, в соответствии с российским законодательством, гражданин России обязан регистрироваться по месту жительства или по месту пребывания в уполномоченных на это органах государственной власти. См. ст. 3 ч. 2 Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242 -1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Совета народных депутатов РФ и ВС РФ. — 1993. — №32. — Ст. 1237; п. 4 ч. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713 «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 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — №30. — Ст. 2939; 1996. — № 18. — Ст. 2144; 1997. — №8. — Ст. 952; 2000. — №13. — 1370; 2002. — №34. — Ст. 3294.; Приказ МВД РФ от 23 октября 1995 года № 393 об утверждении Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; и мн. др.

8 ФЗ от 25.06.1993 № 5242 -1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации».

9 Норма жилой площади — минимальная жилая площадь, обеспечивающая элементарное санитарное благополучие всех совместно проживающих в данном помещении лиц.

10 Сапелкина В.В. Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел. Дис.к.ю. н. — Москва, 2002. С. 102-103.

11 В Постановлении Конституционного Суда говорится, что «Право на выбор места жительства составляет часть свободы самоопределения личности. Органы государственной власти уполномочены лишь на регистрацию результата акта свободного волеизъявления гражданина при выборе места жительства. Именно поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера и служить основанием для ограничения права гражданина на выбор места жительства. Уведомительная регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства представляет собой допустимое ограничение права на выбор места жительства и, в соответствии со статьей 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года, обязывает гражданина лишь обратить-



не реализуется. В стране по-прежнему действует только разрешительная система. Более того, несмотря на то, что старая паспортная система с ее институтом прописки была заменена новой, суть подзаконных нормативно-правовых актов, которыми, по существу, и регламентируются учетно-регистрационные отношения в настоящее время, осталась прежней. Изменилась только форма, но не содержание: ограничения, установленные на прописку, практически в полном объеме, за небольшими исключениями, действуют и в отношении регистрации¹².

Сегодня мы становимся свидетелями еще более опасных тенденций, связанных с нарушением прав человека. Речь идет о режиме ограничения регистрации, существование которого не подпадает ни под одно из оснований ограничения прав граждан, установленных ч.3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и не регламентируется ни одним правовым актом уровня федерального закона. Наличие такого режима на той или иной территории является неконституционным. Сторонники ограничительных мер объясняют их существование необходимостью механического сокращения прироста населения прежде всего в крупных городах.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ РЕГИСТРАЦИОННОЙ И ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Предполагаемые «преимущества» разрешительного порядка (лучший надзор за гражданами в целях профилактики правонарушений и преступлений) во многом являются мифом: **факт наличия регистрации никого еще не остановил перед возможным совершением правонарушения (преступления).**

Более того, разрешительный порядок регистрации влечет за собой целый **ряд негативных последствий:**

- В частности, на разрешительную регистрацию **работает огромный аппарат** МВД РФ в целом и ФМС России.
- Безмерно велика **коррупциогенность** (и коррупциоемкость) **любого разрешительного порядка, в т. ч. и разрешительной регистрационной системы.**

В современных российских институтах, так или иначе ответственных за правоохранную деятельность, уровень коррупции крайне высок, о чем неоднократно говорилось руководителями РФ и этих институтов (президентом Д.А. Медведевым, премьер-министром В.В. Путиным, министром МВД Р.Г. Нургалиевым, генпрокурором Ю.Я. Чайкой и др.). Например, по мнению советника председателя совета Лиги ветеранов РУБОП Вадима Резникова, ушедшего на пенсию с поста заместителя начальника Управления собственной безопасности ГУВД Санкт-Петербурга, корни милицмейской коррупции следует искать еще в учебных заведениях, готовящих кадры для правоохранительной системы¹³. При таком положении дел наличие возможности что-то запретить или разрешить, справки, печати и т.п. — все это провоцирует, а часто стимулирует развитие коррупционных отношений.

ся к должностному лицу, ответственному за регистрацию, не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства, предъявив при этом паспорт и документ, являющийся основанием для вселения гражданина в жилое помещение». Постановление Конституционного Суда от 4 апреля 1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы». Российская газета. 1996 г. 17 апреля.

¹² Сапелкина В.В. Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел. Дис.к.ю.н. — Москва, 2002. С. 95.

¹³ <http://www.fontanka.ru/2008/05/29/064/> Интервью Вадима Резникова Герману Петрову на сайте fontanka.ru «В милицию все больше идут авантюристы», 29.05.08.

- Действующий в России институт регистрации **переводит большое количество граждан РФ фактически в положение нелегалов и увеличивает нагрузку на правоохранительные органы** (правоохранительные органы не знают, что с ними делать — задерживают, отпускают, переселяют, что вызывает дополнительное раздражение с обеих сторон и ведет к социальному напряжению).
- Регистрационная система **порождает исключенность из правового поля** (механизмов реализации и защиты прав) по причине отсутствия регистрации по месту жительства, что, в свою очередь, ведет к социальной исключенности.
- Регистрационная система, кроме всего прочего, **создает условия для социально-экономической дифференциации**, что в ситуации роста социального неравенства можно признать взрывоопасным моментом, поскольку социальное неравенство является одним из наиболее криминогенных факторов, что убедительно было доказано как криминологами прошлого, так и настоящего.

СОЦИАЛЬНАЯ ИСКЛЮЧЕННОСТЬ И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Наличие разрешительной системы регистрационного учета ограничивает доступ к социальным институтам интеграции, способствует формированию маргинальных социальных групп, которые исключаются из активной социальной жизни, а иногда лишаются возможности реализации основных прав человека и гражданина, например права на труд. Кроме того, существующая регистрационная система не обеспечивает возможность полноценной социализации и адаптации личности к существующим социально-экономическим условиям.

Бездомные (или так называемые «лица без определенного места жительства») — пожалуй, наиболее незащищенная в правовом и социальном отношении группа. Бездомные, более чем другие граждане, страдают от отсутствия регистрации (прописки); именно они прежде всего представляют собой социальную группу людей, исключенных из социума паспортно-регистрационной системой.

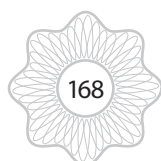
Бездомные граждане находятся в состоянии высокой степени виктимности — они беззащитны как перед преступниками (милиция практически не регистрирует преступления, совершенные против этих людей), так и перед правоохранительными органами. Для бездомных огромной проблемой становится даже простая проверка документов, а задержания часто никак не регламентированы по факту, т.к. регистрируются спонтанно (т.е. в зависимости от наличия свободного времени или даже желания у регистрирующего). Кроме того, бездомные часто становятся жертвами крайне сомнительных, с точки зрения закона и прав человека, «зачисток», к которым относится, например, часто практикующийся правоохранительными органами вывоз из центра города. Более того, ситуация осложняется тем, что иных способов реагирования общества и органов власти на большое число бездомных в ряде регионов нет, поскольку «нет специальных приютов, где бродяги, бездомные могли бы переночевать под крышей, в безопасных условиях, могли бы хоть иногда помыться»¹⁴. Проведенный анализ научной литературы, прессы, результатов исследований показывает, что в обществе ведутся бурные дискуссии относительно положения бездомных граждан. Большая часть россиян склоняется к необходимости призвать органы государственной власти к решению проблемы бездомности, но немало и тех, кто ратует за применение в отношении бездомных более жестких мер, о чем свидетельствуют, например, результаты опроса, проведенного известной исследовательской организацией «ЛЕВАДА-ЦЕНТР»¹⁵.

¹⁴ Авторитетно. Бездомная опасность. Биробиджанская звезда. № 9, 05 февраля 2008.

¹⁵ Некоторые результаты опроса: (Труд, № 10, 23 января 2008):

Нужно активизировать работу государственных служб..... 59%

Оказывать помощь бездомным и бродягам — долг каждого..... 13%



Вопрос о необходимости легализации людей без регистрации поднимался неоднократно, однако безуспешно. В последнее время об этом говорят все активнее. Поводом для дискуссии явился внесенный в 2007 году в Государственную Думу законопроект, предусматривающий создание в субъектах Российской Федерации пунктов регистрационного учета лиц без определенного места жительства в структуре органов социальной защиты населения и органов внутренних дел¹⁶. Подобная инициатива находит поддержку среди россиян, о чем свидетельствует, в частности, опрос, проведенный нижегородскими журналистами¹⁷.

В последние годы к проблеме «исключенных» обращаются многие ученые за рубежом и в России¹⁸. С криминологической точки зрения, репрессивность социального контроля обусловлена тем, что «исключенные» (excluded) образуют «опасный класс» (dangerous class) и мешают жить благополучным «включенным» (included). Активное подавление со стороны государства ведет к ответным реакциям — появлению определенного криминального опыта, который изначально не нацелен на преступность как образ жизни и добывание средств к существованию, однако становится все более широким в применении и изолированным по мере усиления социального контроля. Криминальные навыки и практики передаются, им можно научиться, неизбежно появляются «учителя», «наставники». Заметим, речь идет не об организованной преступности, это неизбежная реакция людей, поставленных в условия выживания и не обладающих законными способами и методами решения своих социальных проблем. Ярчайшей иллюстрацией апофеоза криминальных практик «исключенных» являются события во Франции в 2005 г. Конечно, Российское государство (как машина подавления и осуществления социального контроля) и российское гражданское общество почти не сравнимы по своим качествам с французскими, но мы и не утверждаем, что парижский сценарий повторим на территории Российской Федерации. Однако увеличение «тихой» преступности (административные правонарушения и насильственные преступления — подделка документов, нарушение паспортного режима, кражи и т.п.), а затем и насильственной преступности естественно в условиях увеличения

Они сами должны выпутываться	13%
Милиция должна очистить город от бродяг и попрошайек	9%
Меня не интересует эта проблема	3%
Затрудняюсь ответить	3%

16 Проект Федерального закона «Об основах системы предупреждения и регулирования бродяжничества» (проект 455305-4) был внесен 17.07.2007 депутатом Васильевым Владимиром Алексеевичем. Решением Совета ГД от 10.09.2007 был возвращен субъекту законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации (ст. 104) и Регламента Государственной Думы (ст. 105).

17 Человек всегда достоин лучшего. Нижегородские новости. № 142, 08 июля 2007.

18 См., например: Погам С. Исключение: Социальная инструментализация и результаты исследования// Журнал социологии и социальной антропологии. — Т. II. Спец. вып.: Современная французская социология. — 1999; Гилинский Я. И. «Исключенность» как глобальная проблема и социальная база преступности, наркотизма, терроризма и иных девиаций// Труды Санкт-Петербургского Юридического института Генеральной прокуратуры РФ. — № 6. — СПб., 2004; Бородин Ф. М. Социальные эксклюзии// Социологический журнал. — 2000. — № 3/ 4; Тихонова Н. Е. Феномен социальной эксклюзии в условиях России// Мир России. — 2003. — № 1. — С. 36; Тихонова Н. Е. Социальная эксклюзия в российском обществе// Общественные науки и современность. — 2002. — № 6; Зобов Р. А. Социальное здоровье и социализация человека/ Р. А. Зобов, В. Н. Келасев. — СПб., 2005; Гио Ж., Моро де Беллэнг Л. Нищета и бедность: лица без определенного места жительства и люмпен-пролетарии// Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. — Сер. 11: Социология: РЖ/ РАН. — М., 2003. — № 3. — С. 74–89; Абрахамсон П. Социальная эксклюзия и бедность// Общественные науки и современность. — 2001. — № 2; Луман Н. Глобализация мирового сообщества: как следует системно понимать современное общество// Социология на пороге XXI века: Новые направления исследований — М., 1998; Bauman Z. Wasted lives. Modernity and its outcasts. — Cambridge: Polity Press, 2004.

численности «исключенных». Кроме того, криминальный опыт формирует сначала группы «коллег», а потом «класс». Возникновение групп, компактных поселений бездомных неизбежно, это естественный результат «корпоративности». Причем, в отличие от организованной преступности, характер криминальности изгоев общества принципиально иной. Не извлечение прибылей и суперприбылей, не занятие преступностью как бизнесом, а именно способ выживания, т.е. добывание тех минимальных ресурсов, которые обеспечивают существование и безопасность, является целью возникновения таких групп. Конечно, в первую очередь речь идет о беспризорных детях и бездомных взрослых. Возникновение криминального опыта в любом возрасте не проходит бесследно для социального поведения человека даже при условии «удачного» развития социальной карьеры (т.е. вхождения в «класс» «включенных») и трудно прогнозируемо.

Социальное неравенство выражается не только в терминах богатства или обладания властью. Социальное напряжение возникает, когда для «исключенных» отсутствуют механизмы социального лифта. То есть они становятся исключенными навсегда. Естественное желание преодолеть этот социальный разрыв и порождает сильнейшее социальное напряжение. Когда нет способов решить эту проблему легитимными способами (образование, получение квалификации и т.п.), появляются способы альтернативные. По своему характеру они часто функционально гомогенны: способности менеджера замещаются криминальным авторитетом, хорошее образование — богатым криминальным опытом, высокая профессиональная квалификация такой же, но криминальной. Однако, поскольку здесь речь идет не о возникновении криминальной профессиональной (и организованной) преступности, важнейшую роль играет факт социального неравенства. То есть «исключенные» делят мир не просто на «своих» и «чужих» с точки зрения рода занятий, но еще и по социальному признаку. Безнадежность в отношении способов преодолеть социальный разрыв формирует определенный тип социального поведения и характер преступлений, «преступлений ненависти» (hate crimes). Виктимная опасность здесь равновелика для всех. «Включенные» не испытывают большой любви к «исключенным», но также являются объектом нелюбви последних.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Во многих странах института регистрации, аналогичного российскому (то есть имеющего разрешительный характер) не существует. В некоторых странах имеется институт регистрации по месту жительства, носящий заявительный характер.

ПРИМЕРЫ:

- В Израиле регистрация осуществляется в городских и окружных отделениях МВД. Сотрудник министерства выдает гражданину вкладыш в удостоверение личности, где указан заявленный адрес. Главный смысл регистрации — приписка к избирательному участку. На деле процедура не является обязательной, сотни тысяч израильтян не обновляли регистрацию в течение многих лет
- В Бельгии адрес гражданина заносится в идентификационную карту (удостоверение личности, внутренних паспортов в этой стране нет) после подачи гражданином в ратушу заявления о переезде. При этом регистрация нового места жительства происходит уже после самого факта переезда. Административные органы не имеют права отказать гражданину в регистрации постоянного жительства в любом населенном пункте страны;
- В США регистрировать свой домашний адрес обязаны лишь иностранные граждане. Им необходимо в течение 10 дней после вселения сообщить новый адрес в Министерство Государственной Безопасности (ранее в Службу Иммиграции и Натурализации), путем отсылки по почте формы AR-11. Никакого документа, подтверждающего факт данного уведомления, аналогичного российскому вкладышу о регистрации, министерство иностранцам не выдает. Соответственно, проверить выполнение иностранными гражданами данного обязательства рядовые сотрудники полиции не в состоянии, а в большинстве случаев и не



имеют такого права. Граждане США обязаны регистрировать свой адрес и его изменения лишь в том случае, если они являются владельцами автотранспорта. В некоторых штатах граждане, имеющие автомобиль, должны в месячный срок после переезда обменять водительские права, в которых должен быть указан адрес нового места проживания. Например, в Калифорнии достаточно уведомить соответствующие инстанции в десятидневный срок о смене адреса и, написав новый адрес в заявлении, носить его вместе с правами. Не являющиеся водителями граждане и иностранцы имеют право получить идентификационную карту штата (State ID), на которой указывается действующий адрес проживания, дата рождения и биометрические данные. В действительности, хотя граждане США и иностранцы не обязаны регистрировать свой адрес, один раз в год каждый работающий резидент или гость страны обязан отсылать налоговую декларацию с действительным домашним адресом. Важно, что в США, в отличие от России, граждан не заставляют регистрировать свой адрес только ради самой регистрации, а наличие у человека удостоверения личности с адресом не дает ему особых прав в указанной местности.

В отечественной теории и практике прослеживаются прямо противоположные тенденции, направленные на ужесточение и усложнение системы. Так, получила широкое распространение точка зрения, что в России создание условий для уменьшения количества разновидностей документов, удостоверяющих личность гражданина, неверно и ошибочно. Но на этом предложения не заканчиваются. Высказываются, например, идеи, что существующей формы свидетельства о рождении для удостоверения личности гражданина РФ, не достигшего 14 лет, недостаточно, что документ должен быть дополнен информацией об антропометрических данных владельца или дактилоскопическими сведениями.

С другой стороны, необходимо отметить факт изменения отношения граждан к государству. Опираясь только неофициальными данными и личным опытом, подчеркнем, что довольно большое количество граждан вовсе не хочет делиться личной информацией с государством (личные данные, включая не только доход, но и адрес, наличие частной собственности, семейное положение и пр.). Неудовольствие, направленное против «вторжения государства в личную жизнь» существует не только в России и относится прежде всего к таким сферам, как сведения, передаваемые в Интернете, по мобильной связи и пр. Однако в нашей стране такие настроения связаны еще и с несоблюдением принципа конфиденциальности личной информации (на рынке постоянно появляется и регулярно обновляется большое количество всевозможных баз данных, созданных для конфиденциального и/или служебного использования паспортными столами, налоговыми службами, ГИБДД и т.п., содержащих сведения личного характера). Это является одной из причин, по которой граждане не хотят принимать участие в переписи населения и стараются минимизировать возможность оставлять свои координаты (адрес, номера телефонов и пр.) где бы то ни было.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Не оспаривая права государства на регистрационный учет населения, необходимо **привести ограничения разрешительного характера регистрации в соответствие с требованиями Конституции, фактически заменив его на уведомительный.**

При уведомительной системе, ее простоте и доступности большинство граждан, не имеющих регистрации, в том числе и уклоняющихся (по разным причинам) от регистрации, будут регистрировать свое пребывание/ проживание на той или иной территории РФ (в частности, во избежание административной ответственности за проживание без регистрации). Это усилит профилактическую направленность регистрации (ОВД будут иметь реальное представление о пребывании тех или иных граждан на той или иной территории). Будут ликвидированы основания «исключенности», униженности, бесправия «лиц без регистрации» со всеми вытекающими социальными ограничениями — на медицинскую помощь, на обучение в учебных заведениях, на социальную помощь и др. Сократится доля «исключенных» — одной из существенных социальных баз преступности, алкоголизации, наркотизации и пр.

Должное внимание необходимо уделять работе контролирующих и разрешающих органов (паспортные столы, службы участковых инспекторов и др.). С криминологической точки зрения, наличие возможности запретить что-либо неизбежно порождает коррупциогенную ситуацию. Поэтому любая коммерциализация государственных органов недопустима. Речь идет, например, о так называемом «ускоренном оформлении» или «помощи в оформлении». Часто наличие запретительных барьеров или даже некоей запретительно-разрешительной системы ведет к появлению эксцесса коррупции. То есть коррупционные взаимоотношения возникают не только как спровоцированные чиновником, но даже как и не ожидаемые им. Понятно, что здесь речь идет об общей системе коррупции, сложившейся в обществе, однако стимулировать ее лишний раз представляется неразумным¹⁹.

Существует довольно большое количество предложений, как реорганизовать паспортно-регистрационную систему с технической точки зрения. Широкое использование электронных форм, способов виртуального общения с бюрократическим аппаратом позволили бы не только ускорить процесс регистрации, но и сделали бы саму систему намного более прозрачной. Понятно, что это влечет за собой не только переквалификацию сотрудников системы, но и ее штатное сокращение. А кроме того, делает ее более подверженной контролю как со стороны соответствующих органов, так и со стороны гражданского общества, минимизируя коррупциогенные риски. Видимо, поэтому многочисленные изменения форм документооборота, самих документов, их оформления и способов подачи гораздо более привлекательны для чиновников, чем реформирование (хотя по материальным затратам вполне сравнимы).

¹⁹ Подробнее: Гольберт В. В., Костюковский Я. В., Прокопьев В. Н. Эксцесс коррупции. Иркутск, БГУЭП, 2006.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ОБЩАЯ ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. И. Виноградова, кандидат политических наук, доцент Государственного университета «Высшая Школа Экономики», директор программ Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия»

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г
регистрационного учета

декабря 2005 г.

Функция управления предполагает осуществление непрерывных взаимосвязанных действий по выработке средств, методов воздействия и их реализации применительно к решению конкретной проблемы. Поэтому функцию следует рассматривать как объективно необходимую область процесса управления, имеющего временную, пространственную определенность и конечную результативность.

Применительно к государственному управлению под функциями государственного управления следует понимать объективно обусловленные виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий государства на общественные процессы. К общим функциям управления, как правило, относятся:

- прогнозирование¹, т.е. предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки;
- координация² и взаимодействие, осуществляемые для достижения общих целей управления;
- регулирование³, т.е. установление режима деятельности по достижению целей и задач управления, регулирование поведения управляемых объектов, директивы, указания, предписания и др.;
- контроль⁴ и учет, необходимые для установления, соответствует или не соответствует фактическое состояние объекта управления заданному состоянию.

Особенностью функций государственного управления является то, что они осуществляются постоянно и непрерывно в рамках единого цикла управленческой деятельности.

1 Необходимость в прогнозировании вытекает из самой природы государственного управления, ибо оно должно решать как повседневные задачи, так и перспективные проблемы. Прогнозирование — это научное предвидение, систематическое исследование состояния, структуры, динамики и перспектив управленческих явлений и процессов, присущих субъекту и объекту управления. Нельзя осуществлять управленческие действия без знания их последствий, поэтому управленческая система должна быть прогнозируемой. Если органы исполнительной власти не будут иметь прогнозов, решение задач будет осуществляться в условиях неопределенности. В управленческом процессе прогнозирование используется и как функция, и как принцип, и как метод управления. Поэтому органы исполнительной власти должны разрабатывать прогнозы, управлять ими, решать на их основании поставленные задачи.

2 Координация как функция обеспечивает согласование деятельности систем управления. Благодаря координированию согласовываются действия не только руководителей внутри управленческого звена, но и действия руководителей различных управленческих структур.

3 Благодаря функции регулирования достигается необходимое состояние упорядочения и устойчивости системы управления. С помощью регулирования осуществляется непосредственное руководство поведением управляемых объектов. Под влиянием регулирования управленческие процессы происходят в заданном направлении и в соответствии с установленной программой. Необходимость оперативного регулирования обусловлена исключительно мобильностью самого управления. Способность управленческой системы самостоятельно сохранять равновесие относительно возбуждающих влияний (отклонений) является результатом осуществления функции регулирования.

4 Функция контроля имеет свои особенности относительно всех иных функций. Если планирование ставит задачу, организация приводит систему управления в состояние возможности выполнения этой задачи, то контроль характеризуется универсальностью относительно управленческой системы. Он призван постоянно предоставлять информацию о действительном состоянии дел относительно выполнения задач. Контроль начинается с получения информации о действительном состоянии управляемого объекта и заканчивается принятием решений, которые предусматривают соответствующую коррекцию в системе управления для достижения запланированной цели. Контроль основывается на принципе обратных связей, которые существуют при любом взаимодействии субъекта и объекта в системе управления.

Классический управленческий цикл предполагает последовательное и обязательное выполнение всех функций.

1. МЕСТО И РОЛЬ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Важнейшими задачами государственных органов являются укрепление законности, охрана прав и законных интересов граждан, обеспечение общественного порядка, государственной и общественной безопасности. В успешном решении этих задач существенная роль традиционно отводится паспортно-регистрационной системе, которая тесно связана с учетом и статистикой населения, с упорядочением внутренней миграции.

Учет населения, проживающего в различных регионах страны, миграционных потоков призван обеспечить научность и обоснованность управления происходящими в обществе процессами, эффективность текущего и перспективного планирования, а также рациональное размещение и перераспределение производительных сил в целях их регулирования.

Текущий оперативный учет населения осуществляется в процессе регистрации граждан. Данные аппаратов паспортно-визовой службы органов внутренних дел о количестве прибывших на жительство и убывших в другие местности используются в качестве исходного материала для последующего их обобщения и анализа органами государственной статистики в масштабе региона, федерального округа и России в целом. Одновременно со статистическим учетом населения регистрация позволяет вести персональный учет граждан. Данные персонального учета используются в адресно-справочной работе для установления места проживания конкретных лиц, а следовательно, реализации функции координации действий органов государственного отраслевого управления.

Структурные изменения в экономике, финансовый кризис и ряд других факторов обуславливают потребность в передвижении людей из одних регионов и населенных пунктов в другие. Неправильная миграционная политика, игнорирующая объективные обстоятельства, сложившиеся в том или ином регионе страны, может привести к усилению напряженности в межнациональных отношениях. Интересы обеспечения государственной безопасности требуют контроля над перемещением граждан (на жительство, в отпуск и т. п.) в пограничных местностях и запретных зонах. Таким образом, паспортно-регистрационная система служит для прогнозирования, контроля над миграционными процессами и, как следствие, над их социальными и экономическими последствиями. Упорядочивая миграцию населения путем установления специальных правил проживания в различных местностях и переезда на жительство в другие районы, она вместе с тем не должна препятствовать реализации права граждан на свободу передвижения.

Паспортно-регистрационная система играет важную роль в обеспечении реализации субъективных прав и обязанностей граждан. В целях обеспечения реализации гражданином своих прав и обязанностей, демографические и биографические признаки (фамилия, имя, отчество, время и место рождения и др.) закрепляются в документе, удостоверяющем его личность. Наличие у гражданина паспорта во многих случаях подтверждает его конкретные субъективные права. Так, паспорт необходимо предъявлять при участии в выборах органов власти, поступлении на работу, учебу, регистрации брака, заключении некоторых гражданско-правовых сделок и т. д.

Паспортно-регистрационной системе принадлежит существенная роль в охране и укреплении общественного порядка, обеспечении общественной безопасности. Паспортно-визовые подразделения должны способствовать выявлению лиц, скрывающихся от суда и следствия, уклоняющихся от исполнения своих обязанностей (например, от уплаты алиментов) или отбывания наказания по приговору суда, осуществлять целый ряд других функций.

Координация деятельности государственных органов, должностных лиц и общественных организаций по реализации требований паспортно-регистрационной системы в пределах административно-территориальных единиц осуществляется соответствующими органами государственной власти. Они же принимают необходимые меры по созданию надлежащих



условий для нормального функционирования аппаратов паспортно-визовой службы и обслуживания населения.

2. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Институт регистрации по месту жительства имеет как косвенное, так и прямое влияние на здоровье граждан. Под косвенным влиянием подразумеваются ситуации, когда отсутствие регистрации приводит к невозможности реализовывать иные права, что может привести к ухудшению здоровья. Прямое влияние проявляется в сниженном доступе к качественной, приемлемой медицинской помощи. В России основные проблемы доступности связаны чаще с неэкстренной помощью, профилактическими услугами, возможностью вести здоровый образ жизни и, лишь в редких случаях, с доступностью экстренной медицинской помощи.

В стране не созданы цивилизованные механизмы реализации гражданами их права на здоровье и компенсации ущерба вследствие нарушения этого права. Формализация через регистрационные механизмы доступа к медицинским услугам способствует увеличению сумм вымогаемых от пациентов средств, уменьшает количество обращений или приводит к более поздним обращениям, что в ряде случаев снижает эффективность лечения.

Таким образом, можно констатировать, что регулирование и координация через регистрационно-паспортную систему получения гражданами медицинских услуг фактически не осуществляется. В системе реализуются лишь контрольные функции, причем с невысокой эффективностью.

3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Возможности в реализации трудовых прав и прав на социальную защиту гражданами РФ, имеющими проблемы с регистрацией (отсутствие регистрации по месту жительства или по месту пребывания, регистрация в регионе, отличном от места фактического проживания) и с документами, удостоверяющими личность (отсутствие документов, просроченные документы, паспорт гражданина СССР), в значительной степени ограничены. Таким образом, действующая система регистрационного учета исключает достаточно большую часть населения из механизмов реализации прав и из социозащитных механизмов.

В жилищной сфере граждане, не имеющие места жительства и регистрации по месту жительства и по месту пребывания, лишены возможности реализации конституционного права на жилище. Существующее российское законодательство, регулирующее отношения в жилищной сфере, не соответствует задачам профилактики бездомности, создает предпосылки для воспроизводства бездомности и маргинализации бездомных.

Администрирование социальной защиты населения опирается на институт прописки как в целом по стране, так и по субъектам РФ. В стране не созданы управленческие механизмы реализации прав граждан, не имеющих регистрации, на социальную защиту и жилище. Органы государственного управления, осуществляющие прогнозирование, координацию и регулирование в сфере социальной защиты граждан, фактически не исполняют своих функций. По всем регионам отмечается неравномерность и низкая адресность предоставления услуг социальной защиты в силу неэффективности реализации функций прогнозирования и регулирования.

4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственная функция по защите правопорядка, прав и свобод граждан от возможных нарушений состоит как в поддержании правопорядка в целом, так и в создании и обеспече-

нии благоприятных условий для претворения в жизнь прав и свобод, для защиты и восстановления нарушенных прав граждан, для выполнения гражданами их обязанностей.

На практике паспортно-регистрационная система препятствует реализации прав и свобод российских граждан:

- Положения трудового законодательства, запрещающие какую-либо дискриминацию граждан в зависимости от регистрации, на практике не работают. Шансы граждан, не имеющих регистрации и/или документов, удостоверяющих личность, легально устроиться на работу являются ничтожными.
- Граждане, не имеющие паспорта или регистрации, лишены эффективного права на участие в деятельности общественных объединений, поскольку это связано с риском для НКО понести ответственность за ненадлежащее указание личных данных своих участников или сторонников. Возможностью участия в политической жизни (выборы, участие в деятельности политических партий) граждане, не имеющие регистрации по месту жительства, также практически не обладают.
- Доступность коммерческих услуг (мобильная связь, банковское обслуживание, пользование транспортным средством) во многом обусловлена наличием у гражданина регистрации, причем в некоторых случаях это должна быть регистрация по месту жительства, а не по месту пребывания.

Паспортно-регистрационная система существенно ограничивает возможности граждан по защите своих прав в суде:

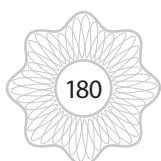
- Реальная доступность правовой защиты для граждан, не имеющих регистрации или документов, удостоверяющих личность, во многом зависит от практики конкретного суда, усмотрения судьи, правовой осведомленности и настойчивости заявителя. Реальная возможность убедить судью принять заявление в значительной степени будет определяться наличием у гражданина адвоката, способного разобраться в соответствующих процедурных моментах и представить судье надлежащие аргументы.
- Конституционный Суд РФ, в силу своей ограниченной юрисдикции, не может предоставить эффективной защиты конституционных прав граждан, поскольку большинство нарушений в этой сфере обусловлены административной практикой, а не несовершенством законов.

Такая правовая ситуация иллюстрирует неэффективность государственного нормативного регулирования реализации прав граждан, не имеющих регистрации. Благоприятные условия для реализации прав и свобод граждан лишь декларируются, поскольку отсутствует единая система нормативного регулирования их защиты и охраны.

5. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Влияние института регистрации по месту жительства на систему образования приводит в основном к снижению эффективности образования как социального лифта и консервации социального неравенства. Причем в первую очередь это влияние усложняет мобильность для наименее социально защищенных слоев населения, тех, кто не может задействовать неформальные личные связи или вступить в коррупционные сделки.

Основные проблемы паспортно-регистрационная система создает на уровне дошкольного образования, где является препятствием к доступу к образованию, как таковому. Большие проблемы для потребителей создает институт регистрации на уровне начальной и средней школы из-за формирования препятствий для доступа к качественному образованию. В случае с высшим образованием никаких ограничений на поступление отсутствие регистрации по месту жительства не накладывает.



Система органов государственного управления дошкольным и средним образованием малоэффективна (особенно в области доступности для лиц без регистрации качественного образования) в силу ориентации чиновников на оптимизацию собственной работы, а не на предоставление образовательных услуг всем категориям населения, проживающим на данной территории. Система аккредитации нуждается в совершенствовании, в том числе по причине низкого качества планирования и контроля, осуществляемых государственными органами управления образованием.

6. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИКЕ

Рыночная экономика не способна полноценно развиваться при наличии норм, прикрепляющих человека к месту и принуждающих его нарушать законный порядок для элементарного изменения места работы.

Институт регистрации по месту жительства или по месту пребывания не вписывается в новую социально-экономическую структуру российского общества. Рыночные отношения являются господствующими, однако потенциал свободного рынка труда еще далеко не использован. Прогнозирование экономических и трудовых потоков органами государственного управления осуществляется неэффективно. Экономика нуждается в устранении бюрократических помех для передвижения рабочей силы, что является одним из важнейших условий, способствующих созданию новых предприятий, росту капиталовложений и расширению деятельности отечественных и зарубежных компаний. Реформирование существующего регистрационного и паспортного порядка повысило бы потребительскую активность населения, став стимулом для улучшения ситуации с воспроизводством и повышением качества рабочей силы, повысило бы эффективность государственного регулирования доходов населения. Таким образом, система управления в сфере реализации регистрационно-паспортных механизмов негативно влияет на эффективность прогнозирования, экономического регулирования и контроля.

7. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Система регистрационного учета оказывает негативное влияние на социальные явления, так или иначе связанные с рождением ребенка, прежде всего на доступность медицинских услуг (родовспоможительные услуги, предродовое и послеродовое сопровождение), что, в свою очередь, отрицательно влияет на принятие решения о рождении ребенка. Кроме того, необходимо отметить, что система затрудненной из-за проблем с пропиской регистрации разводов ощутимо снижает повторную брачность (и привязанную к ней рождаемость). Невозможность расторгнуть один брак исключает заключение следующего и, соответственно, отсрочивает деторождение в новом браке.

Связь регистрационной системы с проблемой смертности проявляется прежде всего в ограничении доступа к медицинской помощи по причине отсутствия регистрации в конкретном населенном пункте или отсутствия регистрации вообще. Это приводит к прогрессированию болезни и, соответственно, уменьшению продолжительности жизни, а в ряде случаев и непосредственно к смертельному исходу. В этой ситуации вполне вероятным становится усугубление демографических проблем, связанных с добавочным бременем предотвратимой смертности.

Паспортно-регистрационная система является фактором, ограничивающим миграцию между населенными пунктами вне зависимости от причин этой миграции, и одним из важных препятствий на пути формирования общегосударственного рынка труда. Кроме того, институт регистрационного учета в существующем виде отрицательно сказывается на миграционном учете.

Подавляющее большинство используемых в России инструментов демографического учета так или иначе привязано к институту прописки. Это делает систему демографического учета гораздо менее эффективной, чем она могла бы быть. Демографические данные, предоставляемые органами государственной статистики, оказываются не вполне адекватными реальной ситуации. Система регистрационного учета создает у части чиновничества иллюзию наличия информации о размещении населения. Это приводит к перекосам в планировании и конкретном управлении государственными социальными отношениями и бюджетными ресурсами.

Очевидно, что функции регулирования, прогнозирования и контроля демографических процессов через регистрационно-паспортную систему органами управления реализуются малоэффективно. Отсутствие адекватных статистических данных негативно сказывается на эффективности процессов текущего и перспективного планирования и управления.

8. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

Существующий в России паспортно-регистрационный порядок, имеющий целый ряд существенных недостатков и в значительной мере ограничивающий права граждан, с основной своей функцией — профилактикой преступности и обеспечением государственной безопасности не справляется. Существует мнение, что паспортная система является устаревшей технологией борьбы с преступностью и другими формами девиантности. Наличие разрешительного порядка регистрационного учета ведет к появлению эксцесса коррупции, а следовательно, и к низкой эффективности реализации государственными органами поставленных перед ними в области поддержания правопорядка и обеспечения безопасности целей и задач.

9. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩИХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проведенный анализ реализации функций государственного управления показал, что паспортно-регистрационная система фактически является элементом управления, не только способствующим реализации прав и свобод части населения, имеющей регистрацию по месту жительства в регионе фактического проживания, но и ограничивающим реализацию социальных, политических и экономических прав многочисленной категории граждан, зарегистрированных в других регионах или не имеющих регистрации. Действующая в настоящий момент на территории Российской Федерации система регистрационного учета является излишне бюрократизированной, неудобной для исполнения гражданами и очень часто нарушает права даже тех граждан, чье место жительства совпадает с местом регистрации.

Как показывает анализ эффективности реализации функций государственного управления в различных сферах жизни российского общества, система регистрационного учета не обеспечивает достижения провозглашенных целей и задач: получения данных для статистического учета, информации о местах проживания граждан для контроля выполнения ими своих обязанностей перед государством и облегчения расследования преступлений, контроля за передвижением населения. При этом имеется целый ряд связанных с этой системой негативных моментов, основными из которых являются коррупция в правоохранительных органах и иных государственных структурах, теневая экономика, торможение развития рыночной экономики. Кроме этого, система регистрации накладывает дополнительные обязанности на граждан, существенно ограничивая при этом их права в получении публичных услуг.



10. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЗАДАЧ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. ЗАЩИТА ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН

Решению этой задачи способствуют предложения, направленные на смягчение или устранение дискриминации граждан по признаку наличия у них регистрации.

В законодательстве должно быть введено положение, исключающее отождествление понятий «место жительства» гражданина и «регистрация по месту жительства», с тем, чтобы социальные блага и услуги, доступ к которым организован по территориальному принципу, не зависел от наличия у гражданина регистрации. Такая норма позволит гарантировать эффективное пользование правами тем гражданам, у которых нет регистрации, что будет соответствовать смыслу закона «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» и Конституции РФ. В качестве основы для соответствующего нормотворчества может быть взято пенсионное законодательство, учитывающее существование граждан без регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Целесообразными являются меры, направленные на распространение действия прав граждан на всю территорию страны, а не только на место регистрации. Необходимо начать целенаправленное движение в сторону ликвидации ограничения прав граждан территорией проживания.

Помимо этого для реализации задачи государственного управления по защите прав, свобод и законных интересов граждан необходимо создание дополнительных мер по включению граждан без регистрации в механизмы реализации прав. В связи с этим необходимо ввести нормы, предусматривающие регистрационный учет граждан, не имеющих места жительства и места пребывания. Оптимальным решением этого вопроса может быть регистрационный учет таких граждан по месту фактического проживания при определении понятия «место фактического проживания» как муниципального образования, на территории которого гражданин фактически проживает.

Целесообразным представляется предусмотреть ряд мер по улучшению положения иностранных граждан, лиц без гражданства и лиц с неустановленным гражданством. Нужно создавать цивилизованные механизмы для получения этими лицами бесплатной медицинской помощи.

2. СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЛИЧНОСТИ И ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Созданию таких условий, на наш взгляд, будут способствовать предложения по реформированию порядка регистрации граждан по месту пребывания и жительства в сторону приближения его к уведомительному принципу.

Необходимо упрощение порядка регистрационного учета посредством введения действительно уведомительной процедуры регистрации путем извещения соответствующих органов, без необходимости предоставления документов, подтверждающих право проживания в конкретном жилом помещении. Регистрирующим органам следует прямо запретить осуществлять проверку документов, предоставленных при регистрации. Регистрация по месту жительства или пребывания должна осуществляться непосредственно при обращении гражданина, без необходимости подавать свой паспорт и ожидать принятия решения по заявлению о регистрации. Любые сборы, косвенным образом вводящие взимание платы за регистрацию, должны быть отменены. Пребывание в любой части страны должно стать свободным, без какого бы то ни было разрешения властей.



3. ВЫРАБОТКА СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО, СОЦИАЛЬНОГО, ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

В рамках разработки такой стратегии государству необходимо спланировать меры, направленные на либерализацию получения гражданства и упрощение системы выдачи паспортов. Процедура выдачи загранпаспорта должна быть существенно упрощена и сведена к выдаче документа по требованию гражданина без всякого бюрократизма и освидетельствования. Различные сборы при уведомлении о перемене места жительства или получении документа, удостоверяющего личность гражданина РФ за рубежом, также стоит упразднить.

Разумным является упрощение процедуры получения российского гражданства для иностранных мигрантов. Это будет способствовать их социализации, а имеющим необходимое образование даст возможность подняться на более высокую квалификационную ступень. Важно также облегчить получение российского гражданства лицам без гражданства (не считающимся никакими документами) или имеющим старые советские паспорта.

В результате подобных преобразований в России завершилось бы создание единого рынка труда. Возникло бы единое правовое пространство для граждан. Это облегчило бы жизнь граждан, повысив их заинтересованность в экономической миграции. Для национального хозяйства описанные меры дали бы больше рабочих рук, во многом избавив работодателей от затратных поисков необходимых профессионалов. Улучшились бы условия воспроизводства рабочей силы. Распространение единого правового статуса гражданина на всю территорию страны снизило бы коррупцию в государственных органах. Уменьшились бы расходы граждан, проживающих и работающих на новых местах, что положительно отразилось бы на их потребительской активности. Реформирование существующей паспортной и регистрационной системы в целом позитивно повлияло бы на движение и сбыт товаров, инвестиционную активность предприятий. Противоречие между свободным движением товаров и капиталов на рынке при прикреплении трудовых ресурсов к местам формального проживания оказалось бы снято. В стране образовался бы нормальный рынок труда.

Реализация этих предложений могла бы содействовать выполнению перечисленных задач государственного управления и способствовать повышению его эффективности.

ОБЗОР РЕКОМЕНДАЦИЙ ЭКСПЕРТОВ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. З. Карлинский, консультант по социально-правовым вопросам
РБОО «Ночлежка»

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

Регистрационный
декабрь
2005

Составляющие настоящий отчет экспертные заключения однозначно свидетельствуют о том, что существующая паспортно-регистрационная система не соответствует своему основному предназначению — созданию условий для реализации гражданами прав и свобод, а также исполнения ими своих обязанностей перед другими гражданами и государством, является препятствием на пути повышения экономической активности и мобильности населения, тормозит развитие экономики, отрицательно сказывается на и без того непростой демографической ситуации, порождает коррупцию и другие преступления, стигматизирует значительные по численности группы населения, неэффективна в качестве инструмента государственного учета, планирования и управления.

В связи с этим особое внимание следует обратить на рекомендации экспертов — авторов отчета. В обобщенном виде их можно разделить на рекомендации по совершенствованию:

- паспортной системы с целью максимально широкого документирования населения документами, удостоверяющими личность;
- системы регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства с целью создания возможности регистрационного учета граждан, не имеющих места жительства и места пребывания;
- законодательства, регулирующего вопросы выселения граждан;
- иного законодательства в части, регулирующей порядок доступа граждан к механизмам реализации социальных, экономических, политических, культурных и иных прав, а также к механизмам исполнения установленных законом обязанностей, с целью исключения влияния наличия либо отсутствия места жительства (места пребывания) и, как следствие, регистрации по месту жительства и по месту пребывания на возможность реализации гражданами прав, снижения затратности и уменьшения коррупционной емкости бюрократической системы;
- законодательства о гражданстве;
- технологии документооборота;
- правоприменительной практики.

1. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ

1.1. Документы, удостоверяющие личность граждан России

Дальнейшее хозяйственное развитие России требует качественных перемен: отказа от внутренних паспортов с заменой их удостоверениями личности (документами, подтверждающими только личность гражданина, без указания семейного положения, адреса регистрации и прочей приписной информации: региона выдачи документа, территории постановки на военный учет). Процедура выдачи загранпаспорта должна быть существенно упрощена, сводясь к выдаче документа по требованию гражданина без всякого бюрократизма и освидетельствования.

1.2. Документы, удостоверяющие личность лиц, гражданская принадлежность которых не определена

Необходимо дополнить систему удостоверений личности документом, который удостоверял бы личность человека, гражданская принадлежность которого не установлена. В настоящее время такое лицо не может быть документировано. Паспорт гражданина России не может быть выдан ему, ибо не установлена принадлежность к гражданству России. Вид на жительство, который оформляется и выдается лицам без гражданства, также не может быть ему оформлен и выдан, так как его статус как лица, не имеющего никакого гражданства, также не определен. Такой документ необходим, например, лицам, которым для подтверждения принадлежности к российскому гражданству необходимо установить имеющий

юридическое значение факт постоянного проживания на территории России по состоянию на 6 февраля 1992 года. Не имея удостоверяющего личность документа, человек не может обратиться в суд с заявлением об установлении имеющего юридическое значение факта, не установив в судебном порядке этот факт, он не может получить российский паспорт. Образуется замкнутый круг.

1.3. Документы, удостоверяющие личность лица без гражданства

Необходимо также дополнить эту систему документом, удостоверяющим личность не имеющего места жительства лица без гражданства, для которого Россия является страной домицилия. Сегодня документом, удостоверяющим личность лица без гражданства на территории России, является вид на жительство, который оформляется и выдается подразделениями миграционной службы по месту жительства. Не имеющее места жительства лицо без гражданства не может получить этот документ, а документа, который удостоверял бы личность не имеющего места жительства лица без гражданства российским законодательством не предусмотрено.

2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

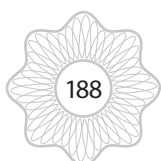
2.1. В Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и подзаконные акты должны быть введены нормы, предусматривающие механизм регистрационного учета не имеющих места жительства и места пребывания граждан, обеспечивающий возможность их эффективного учета на соответствующих территориях. Оптимальным решением этого вопроса может быть регистрационный учет таких граждан по месту фактического проживания при определении понятия «место фактического проживания» как муниципального образования, на территории которого гражданин фактически проживает.

2.2. Дальнейшее хозяйственное развитие России требует качественных перемен: регистрация должна стать быстрой и уведомительной, путем извещения соответствующих органов, без необходимости предоставления документов, подтверждающих право проживания в конкретном жилом помещении, без внесения в документы отметок о месте проживания.

Регистрация по месту жительства или пребывания должна осуществляться непосредственно при обращении гражданина, без необходимости сдавать свой паспорт и ожидать принятия решения по заявлению о регистрации. Пребывание в любой части страны должно стать свободным, без какого бы то ни было разрешения властей.

При подлинно уведомительной системе, ее простоте и доступности большинство граждан, ныне не имеющих (по разным причинам) регистрации, будут регистрировать свое пребывание/ проживание на той или иной территории Российской Федерации (в частности, во избежание административной ответственности за проживание без регистрации), что резко усилит и профилактическую направленность регистрации (органы внутренних дел будут иметь реальное представление о пребывании тех или иных граждан на той или иной территории). Будут ликвидированы основания «исключенности», униженности, бесправия «лиц без регистрации» со всеми вытекающими социальными ограничениями — на медицинскую помощь, на обучение в учебных заведениях, на социальную помощь и др. Сократится доля «исключенных» — одной из существенных социальных баз преступности, алкоголизации, наркотизации и пр.

С криминологической точки зрения, наличие возможности запретить хоть что-нибудь, неизбежно порождает коррупционно опасную ситуацию. Часто наличие запретительных барьеров или даже некой запретительно-разрешительной системы ведет к появлению эксцесса коррупции. То есть коррупционные взаимоотношения возникают не только как спровоцированные чиновником, но даже как и не ожидаемые им. Устранение фак-



тической разрешительности механизма регистрации, придание ему реально уведомительного характера позволит существенно уменьшить коррупционную составляющую регистрационной системы.

Если говорить о влиянии регистрационной системы на систему демографического учета и на демографическую ситуацию, то переход к заявительной модели регистрации позволил бы решить большую часть проблем, которые стоят в этой сфере.

3. РЕКОМЕНДАЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ВОПРОСАМИ ВЫСЕЛЕНИЯ ГРАЖДАН ИЗ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

Необходимо пересмотреть подходы к вопросам, которые сейчас разрешаются путем выселения граждан без предоставления других жилых помещений, разработать, принять и внедрить в практику альтернативные такому выселению меры, в том числе меры социальной реабилитации.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ПОРЯДОК ДОСТУПА ГРАЖДАН К МЕХАНИЗМАМ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, ПОЛИТИЧЕСКИХ, КУЛЬТУРНЫХ И ИНЫХ ПРАВ, А ТАКЖЕ К МЕХАНИЗМАМ ИСПОЛНЕНИЯ УСТАНОВЛЕННЫХ ЗАКОНОМ ОБЯЗАННОСТЕЙ

Все эксперты, принявшие участие в создании этого аналитического отчета, отмечают необходимость убрать все связанные с отсутствием места жительства или места пребывания и соответствующей регистрации законодательные препоны, которые стоят на пути граждан к реализации социальных, экономических, политических, культурных и иных прав, а также к исполнению установленных законом обязанностей.

В качестве основы для соответствующего нормотворчества может быть (с определенными оговорками) взято пенсионное законодательство, учитывающее существование граждан, не имеющих регистрации по месту жительства или по месту пребывания, и предусматривающее их пенсионирование по месту фактического проживания¹.

¹ Правила обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утвержденные совместным постановлением Минтруда РФ и ПФРФ от 27 февраля 2002 № 17/ 19пб, предусматривают, что под их действие попадают «граждане Российской Федерации, не имеющие постоянного места жительства на территории Российской Федерации, при наличии у них права на пенсию по законодательству Российской Федерации» (п. 2 Правил) и что «Граждане Российской Федерации, не имеющие подтвержденного регистрацией места жительства и места пребывания, подают заявление о назначении пенсии в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации по месту своего фактического проживания» (часть третья пункта 6 Правил). Следует, однако, отметить, что отсутствие законодательного определения понятия «место фактического проживания» может породить неединообразную применительную практику. Предпосылки для этого содержатся и в упомянутых Правилах. Часть вторая п. 36 Правил обращения за пенсией предусматривает, что при смене пенсионером места жительства в пределах Российской Федерации пенсионное дело пересылается по почте на основании запроса территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации, подготовленного в соответствии с заявлением пенсионера и документами о регистрации по новому месту жительства. В том случае, если пенсионер не зарегистрирован по новому месту жительства или месту пребывания на территории Российской Федерации, запрос пенсионного дела оформляется на основании личного заявления пенсионера, в котором следует указать сведения об **адресе места фактического проживания**. Связывая понятие «место фактического проживания» с понятием «адрес», указанная норма теоретически исключает возможность обращения за пенсией не имеющих места жительства и места пребывания граждан, проживающих вне зданий (строений), которым в установленном порядке присвоены адреса. Отсутствие жалоб бездомных граждан, проживающих вне мест, имеющих адреса, на невозможность обращения за пенсией из-за отсутствия у фактического места их проживания адреса, свидетельствует о том, что на практике эта проблема решается за счет указания в заявлении какого-либо произвольно выбранного адреса.

В том числе:

4.1. Необходимым является распространение действия прав граждан на всю территорию страны, а не только на место прописки. Распространение единого правового статуса гражданина на всю территорию страны снизило бы коррупцию в государственных органах. Уменьшились бы денежные расходы и затраты времени граждан, проживающих и работающих на новых местах, что положительно отразилось бы на их потребительской и производственной активности.

4.2. Необходимо предусмотреть и законодательно закрепить механизмы:

- учета не имеющих места жительства и регистрации по месту жительства граждан в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений социального найма;
- приобретения не имеющими места жительства и регистрации по месту жительства гражданами жилых помещений путем ипотечного кредитования, участия в целевых программах, а также участия в кооперативах в жилищной сфере;
- развития жилищного фонда для социальной защиты и предоставления жилых помещений этого фонда с тем, чтобы получение этих помещений было доступно для лиц без регистрации.

В целях формирования на всей территории России единообразных правил целесообразно эти вопросы урегулировать в федеральном законодательстве.

4.3. Изменить существующие правила государственной регистрации расторжения брака. В соответствии со ст. 32 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. N 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» государственная регистрация расторжения брака производится органом записи актов гражданского состояния по месту жительства супругов (одного из супругов) или по месту государственной регистрации заключения брака. В случае отсутствия места жительства у обоих супругов и значительной удаленности места государственной регистрации брака², расторжение брака фактически невозможно.

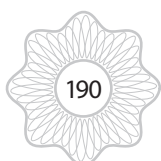
В результате указанное правило влияет на повторную брачность (и привязанную к ней рождаемость). Невозможность расторгнуть один брак исключает возможность официального заключения следующего, что, соответственно, снижает вероятность деторождения в новых союзах.

4.4. Необходимо устранить зависимость оказания медицинской помощи от наличия регистрации по месту жительства и наличия полиса ОМС. Это может достигаться предоставлением медицинским организациям права выписывать счета государственному заказчику за оказанную медицинскую помощь на основании государственного заказа по установленным тарифам.

4.5. Необходимо создать механизмы для получения бесплатной медицинской помощи иностранными гражданами, лицами без гражданства и с неподтвержденным гражданством (в число которых входит много российских граждан, которые по разным причинам не могут подтвердить гражданство).

Для легальных трудовых мигрантов из других государств и иностранных граждан, въезжающих на территорию РФ, необходимо ввести требование приобретения медицинского страхового полиса при въезде в страну. Для нелегальных мигрантов и лиц, не имеющих документов, необходимо создать сеть низкопороговых служб, предоставляющих хотя бы

² Говоря о значительной удаленности места государственной регистрации брака, следует учитывать, что это место может находиться не только в другом (в том числе весьма удаленном) субъекте Российской Федерации, но и в другом государстве, например, бывшем до 1991 года республикой в составе СССР.



минимально необходимый набор медицинских услуг, для получения которых не требуется предъявлять никаких документов.

4.6. ИНН должен присваиваться в момент оформления свидетельства о рождении, вписываться в него, а затем в паспорт. ИНН не должен быть привязан к месту проживания или регистрации (такая привязка затрудняет работу налоговых служб, требует дополнительного персонала для переоформления свидетельств о постановке на учет в налоговом органе при смене места жительства граждан). Долг законопослушного гражданина — платить налоги, эта процедура должна быть максимально простой. Кроме того, пока нет безусловной идентификации всех по отпечаткам пальцев или генетическим признакам, наличие пожизненного ИНН может существенно облегчить процедуру идентификации граждан, не имеющих документов.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ

Целесообразно упростить процедуры получения российского гражданства для иностранных мигрантов. Это способствует их социализации, а для наиболее грамотных станет возможностью подняться на более высокую квалификационную ступень. Одновременно упрощенная легализация иностранных мигрантов привяжет их к национальному рынку как потребителей. Важно также облегчить получение российского гражданства лицам без гражданства (не располагающим никакими документами) или имеющим старые советские паспорта.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ТЕХНОЛОГИИ ДОКУМЕНТООБОРОТА

Существует довольно много предложений, как реорганизовать паспортно-регистрационную систему с технической точки зрения. Широкое использование электронных форм, способов виртуального общения с государственным аппаратом позволило бы не только ускорить ход событий, но и сделать саму систему намного более прозрачной. Понятно, что это влечет за собой не только переквалификацию сотрудников системы, но и ее штатное сокращение. Кроме того, это делает ее гораздо более подверженной контролю как со стороны соответствующих органов, так и со стороны гражданского общества, минимизируя коррупционные риски.

В вопросе документирования граждан и неграждан России удостоверяющими личность документами надо максимально широко использовать систему электронного документооборота. Сейчас много времени и средств тратится на пересылку всевозможных справок, необходимых для установления личности и гражданской принадлежности документируемого. Переход на систему электронного документооборота позволит весьма существенно сократить время и фактическую стоимость документирования. Исчезнет и пропорциональный времени, затраченному на путешествия запросов и справок из одного конца страны в другой и обратно, вторичный негативный «шлейф» (экономический, психологический, правовой), порождаемый проблемами, с которыми человек без удостоверяющих личность документов сталкивается в вопросах реализации своих прав и исполнения обязанностей. В условиях наличия в системе МВД РФ собственной закрытой (изолированной от сети Интернет) компьютерной системы сохранение существующего архаичного порядка документооборота выглядит, по меньшей мере, странно.

К сожалению, вместо перехода на современные технологии, периодическое реформирование паспортно-регистрационной системы сводится лишь к вполне сравнимым по финансо-

вым затратам, но содержательно незначительным изменениям порядка документооборота, самих документов, их оформления и способов подачи, названия органов, ведающих регистрацией граждан и оформлением им паспортов.

7. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

7.1. Необходимы просветительские кампании, направленные на государственных и муниципальных служащих, которые позволят снизить издержки людей без места жительства.

7.2. В случае с системой государственной демографической статистики можно рекомендовать больше опираться на опросные данные и данные медицинской статистики как на источники демографических данных.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ
РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Данный раздел посвящен анализу паспортно-регистрационных систем Дании, Польши и Литвы и представляет собой описание европейского опыта в области регистрационного учета населения.

Датская система регистрации населения существует с начала XX века. Она начиналась в то время, когда электронных носителей информации и электронных баз данных еще не было и в помине, и за долгие годы успешной работы показала достаточно высокую эффективность. Опыт Польши и Литвы показался нам интересным тем, что обе эти страны с разной скоростью осуществляют в настоящее время переход от идентичных или сходных с российской систем регистрации населения к системам регистрации западно-европейского типа, сталкиваясь на этом пути с рядом трудностей и задач, близких к российской действительности.

Все тексты подготовлены экспертами, проживающими в описываемых ими странах, что предполагает не только хорошее знание нормативно-правовой базы, но и правоприменительной практики соответствующих стран.

РЕГИСТРАЦИЯ ГРАЖДАН В ДАНИИ

Май Кастанье (Дания), Cand. scient. soc in International Development Studies
and Public Health Science

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрация
декабря
2005

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО ДАНИИ

Дания — относительно небольшая страна в Скандинавии, на севере Европы, с территорией 4 309 831 гектаров¹ и населением 5 505 995 человек², из которых 1,16 миллиона проживают в столичном Копенгагене и его пригородах.

Последние сто лет в Дании создавалось так называемое общество или государство всеобщего благосостояния, главной особенностью которого является высокий уровень *социальной защищенности* граждан, сопровождающийся перераспределением финансовых ресурсов за счет применения высоких налоговых ставок и прогрессивной шкалы налогообложения (минимальный подоходный налог — 42%, максимальный — 63%³; в 2008 г. ставка подоходного налога в среднем составила 45,7%⁴).

Среди прочего благодаря этой системе граждане Дании имеют право на бесплатное образование (полное среднее, высшее и профессионально-техническое) и бесплатное медицинское обслуживание (больницы, врачи общей практики и некоторые специалисты), а также на получение пособий по безработице (при соблюдении некоторых условий), пенсий и пособий по инвалидности, которые обеспечивают более или менее комфортный уровень жизни.

Административное устройство Дании включает три уровня: муниципальный, региональный и центральный. В 2007 г. в стране была проведена реформа территориально-административной системы, и сейчас в Дании существуют 5 административных регионов и 98 муниципалитетов (коммун) с населением от 3 до 150 тысяч человек.

На каждом уровне органы управления наделены соответствующими функциями и полномочиями:

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ИЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УРОВЕНЬ

Государство определяет общие принципы, на основе которых функционируют органы управления регионального и муниципального уровней. Кроме того, в компетенцию государства входят образование в старшей средней школе и высшее образование; взимание части налогов; финансовая поддержка и координация в сфере культуры; общая природоохранная политика и мониторинг; эксплуатация и обслуживание автомобильных и железных дорог⁵.

РЕГИОНЫ

Региональные органы управления отвечают в первую очередь за организацию работы системы здравоохранения, в основе которой лежит система государственного медицинского страхования и которая включает в себя стационарное лечение в больницах, психиатрическую медицинскую помощь, услуги специалистов и частных врачей общей практики. Помимо здравоохранения, регионы отвечают за разработку и выполнение региональных планов развития своих территорий, организацию работы общественного транспорта (кроме

1 Управление статистики Дании. «Датский статистический ежегодник, 2008 г.» География и климат, С. 11.

2 Управление статистики Дании. «Население Дании по состоянию на конец 2008 г.».

3 Министерство налогообложения Дании. «Предельные ставки налогообложения в 2008 г. для всех налогоплательщиков».

4 Министерство налогообложения Дании. «Средние ставки налогообложения в 2008 г. для всех налогоплательщиков».

5 Borger. dk. «Функции государства».

железнодорожного) и за деятельность учреждений, работающих с маргинализированными группами населения и людьми с особыми потребностями⁶.

Поскольку налогообложение не входит в компетенцию регионов, региональные бюджеты пропорционально формируются из средств государства и средств муниципалитетов. В сфере здравоохранения более $\frac{3}{4}$ финансирования поступает от государства на основе оценки издержек (исходя из возрастной и социальной структуры населения) и фактических показателей по медицинскому обслуживанию. Для того чтобы стимулировать муниципалитеты к разработке и выполнению на своих территориях программ по охране здоровья граждан и предотвращению заболеваний, на региональные органы управления возложена обязанность частичного финансирования расходов на здравоохранение в форме фиксированного налога (около 1000 датских крон или 135 евро на человека в год) и покрытия стоимости фактически оказанных услуг (по количеству выписанных из больниц это соответствует примерно 10% региональных расходов на здравоохранение)⁷.

МУНИЦИПАЛИТЕТЫ

Муниципалитеты образуют низовой уровень организации общества, непосредственно связанный с повседневной жизнью граждан. На муниципалитеты возложены почти все функции в сфере социального обеспечения и социальных услуг (за исключением больниц), включая профилактическую деятельность в сфере здравоохранения, реабилитацию, работу центров занятости, начальных школ, специальных учреждений и приютов для бездомных⁸.

К компетенции муниципалитетов относятся и некоторые другие виды деятельности, в частности учет населения. Муниципалитеты также наделены полномочиями по сбору налогов.

Во всех муниципалитетах работают центры социального обслуживания населения (далее *социальные центры*), куда граждане обращаются по всем вопросам, независимо от того, какая именно служба им нужна. В частности, они обращаются в социальные центры для регистрации при переезде, для того, чтобы отдать ребенка в детский сад, с ходатайствами о предоставлении различных льгот или пособий (включая пособия во время декретного отпуска и выплаты по больничным листам), с заявлениями о выдаче нового паспорта, водительского удостоверения, карты государственного медицинского страхования и т.д.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР РАЗВИТИЯ РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В ДАНИИ

ПЕРВЫЙ ЗАКОН О РЕГИСТРАЦИИ 1924 ГОДА

Впервые постоянная и скоординированная система регистрации населения появилась в Дании в 1924 году, когда парламент принял закон о создании муниципальных регистров населения. Существовавшая до настоящего времени система регистрации была основана в 1945 году на основании королевского указа. Регистрация осуществлялась только в церковных приходах, где регистрировались имена жителей и такие события, как рождение, венчание и смерть, а государство в основном использовало эти данные в связи с набором рекрутов⁹.

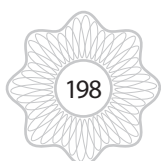
Принятие закона о регистрации населения было вызвано усложнением административного производства и трудностями, возникавшими при сборе налогов и ведении списков избирателей. Кроме того, такая система была нужна полиции в связи с розыском пропавших

6 Borger. dk. «Функции регионов».

7 Министерство финансов Дании. «Финансирование регионов».

8 Borger. dk. «Функции муниципалитетов».

9 Personregistering. dk. «Все началось в 1645».



лиц и органам здравоохранения для контроля заболеваний и сбора статистических данных, касающихся населения¹⁰.

Момент для введения муниципальных регистров населения был выбран удобно, поскольку за основу можно было взять временные местные регистры, созданные для нормирования продовольствия после Первой мировой войны и все еще сохранявшиеся. Новые регистры рассматривались как средство оптимизации общей системы управления¹¹. Закон обязывал всех граждан после переезда в течение пяти дней регистрироваться в новом муниципалитете, чтобы органам власти всегда было известно фактическое место жительства каждого гражданина. Невыполнение этого требования наказывалось штрафом¹².

О людях, не имеющих постоянного места жительства, в первом законе ничего не говорилось.

Граждане, временно пребывающие на территории муниципалитета, регистрировались только в том случае, если срок их пребывания превышал три месяца¹³, что было связано с налогообложением. Заключенные в муниципалитете, на территории которого располагалось исправительное учреждение, не регистрировались, они сохраняли свою прежнюю регистрацию. Это правило распространялось и на призванных на военную службу. После демобилизации они должны были выполнять те же требования, что и граждане, переезжающие в другой муниципалитет¹⁴. Временное же пребывание военнослужащих в том или ином месте в регистры не заносилось.

На момент создания регистров, а это входило в обязанности каждого муниципалитета, они должны были содержать следующие данные по каждому гражданину: *полное имя; пол; род занятий; место жительства; число, месяц и год рождения; место рождения; положение в домохозяйстве; гражданство и информация о переездах за последнее время*.

По закону 1924 года, церковные приходы и суды по делам о наследстве подавали данные о рождениях и смертях для занесения их в регистр. От муниципалитетов требовался ежегодный аудит данных, а все домохозяйства должны были заполнять анкету, куда вносились сведения о количестве и именах всех проживавших в доме на определенную дату. В дополнение к этому каждые пять лет проводилась общенациональная перепись населения, по результатам которой корректировались данные в регистрах.

Государственное управление статистики получало данные из всех регистров и таким образом могло осуществлять их перекрестную проверку. Так, в первые годы действия системы нередко случалось, что один и тот же гражданин был зарегистрирован дважды, и управление статистики исправляло такие ошибки. Эта проблема сохранялась до 1968 года, когда в Дании были введены личные идентификационные номера граждан.

Со временем перечень данных, вносимых в регистры, расширился: с 1933 года они стали включать информацию о медицинской страховке, а с 1945 года — о принадлежности к государственной церкви.

До определенного времени у датчан не было никаких удостоверений личности. Впервые они появились во время немецкой оккупации в первой половине 1940-х годов, когда всех граждан старше 15 лет обязали иметь при себе удостоверения. Они выписывались на основе муниципальных регистров населения¹⁵ и после войны были отменены правительством.

¹⁰ Центральное управление регистрации граждан, 1999 г. «К 75-летию системы регистрации», глава 2.

¹¹ Центральное управление регистрации граждан. «Система регистрации граждан в Дании», глава 2.

¹² Центральное управление регистрации граждан, 1999 г. «К 75-летию системы регистрации», глава 2.

¹³ Центральное управление регистрации граждан, 1999 г. «К 75-летию системы регистрации», глава 3.

¹⁴ Центральное управление регистрации граждан, 1999 г. «К 75-летию системы регистрации», глава 3.

¹⁵ Центральное управление регистрации граждан, 1999 г. «К 75-летию системы регистрации», глава 5.

В принципе доступом к данным, внесенным в регистр, располагали все органы власти, включая полицию, однако по закону каждый такой орган мог обращаться только за той информацией, которая имела отношение к его сфере деятельности.

Что касается получения одними гражданами данных о других гражданах, то это в значительной степени зависело от работников, которые вели муниципальные регистры! Теоретически персонал был обязан соблюдать конфиденциальность информации и не имел права предоставлять данные о гражданах, особенно касающиеся наличия судимостей, налогов, финансовых льгот и дотаций, усыновления/ удочерения детей и алиментов. По своему усмотрению при получении запроса работники могли сообщать адреса граждан, если только конкретный гражданин специально не просил о том, чтобы его адрес сохранялся в тайне. Кроме того, граждане были вправе в любое время получить доступ к информации, касавшейся их самих.

ВВЕДЕНИЕ ЛИЧНЫХ ИДЕНТИФИКАЦИОННЫХ НОМЕРОВ И СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ГРАЖДАН

В 1960-е годы административная нагрузка на органы, ведущие муниципальные регистры, становилась все тяжелее. Они должны были не только предоставлять информацию в другие управления муниципалитета (налоговое управление, комитет по социальному обеспечению, управление по делам детей, патронажную службу и т.д.¹⁶), но и отвечать на запросы полиции, компаний, предоставлявших услуги медицинского страхования, а также составлять списки избирателей.

В дополнение к этому введение нового принципа налогообложения — уплата налогов из текущих доходов («заработал — уплати») и удержание налогов через работодателя — требовало создания более эффективной системы регистрации, и новые технологии позволяли это сделать.

Для эффективной регистрации и идентификации граждан была нужна система, в которой каждый человек имел бы постоянный номер. Такое решение было гораздо более целесообразным, чем, например, ежегодное присвоение каждому гражданину нового налогового номера, практиковавшееся ранее.

Кроме того, введение постоянного личного идентификационного номера и, соответственно, усовершенствование механизма идентификации существенно облегчало административную деятельность органов управления в целом (например, становилось гораздо проще выявлять случаи мошенничества с социальными пособиями) и делало ненужной перепись населения. Предлагалось также интегрировать в идентификационный номер некоторую полезную информацию о его владельце.

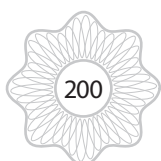
Итак, Законом о национальной системе регистрации от 10 июня 1968 года в Дании вводился десятизначный личный идентификационный номер, официально названный номером личной централизованной регистрации — ЛЦР. Он имеет следующую структуру: число, месяц и год рождения, четырехзначный серийный номер, генерируемый автоматически, последняя цифра которого указывает на пол гражданина (четная — женский, нечетная — мужской). Например, если вы мужчина и родились 7 июля 1981 года, ваш номер может выглядеть так: 070781–4285.

Номер ЛЦР является постоянным, уникальным и неотчуждаемым.

Позднее в том же году Министерство внутренних дел разослало всем гражданам карточки, информируя каждого о его номере ЛЦР. Введение номеров ЛЦР не обошлось без накладок: так, автоматически генерируемые цифры иногда оказывались неправильными, и после рассылки карточек только в Копенгагене гражданами было внесено более 15 тысяч поправок, касавшихся даты рождения, адреса и написания имени и фамилии¹⁷.

¹⁶ Центральное управление регистрации граждан. «СРГ — национальный регистр населения Дании», с. 5.

¹⁷ Центральное управление регистрации граждан. «СРГ — национальный регистр населения Дании», с. 12.



За введением номеров ЛЦР последовало создание при Министерстве внутренних дел **центрального национального регистра — Системы регистрации граждан (СРГ)**, для формирования которой использовались уже имеющиеся номера ЛЦР и данные существующих муниципальных регистров населения.

Одновременно с этим был создан совет с участием членов парламента, представителей Министерства внутренних дел и других заинтересованных сторон; он должен был контролировать развитие СРГ и предлагать соответствующие рекомендации. Среди прочего совет рассматривал запросы относительно доступа к данным СРГ. В частности, речь шла о доступе для частных организаций и компаний и отдельных граждан, и совет отказал им в возможности получения из СРГ сведений о номерах ЛЦР¹⁸.

Кроме того, члены парламента выражали обеспокоенность в связи с конфиденциальностью и защитой данных и возможностью их неправомерного использования. В частности, обсуждались права доступа к этим данным для национальной разведывательной службы. Эта обеспокоенность вызвала принятие в 1978 году законов, регулирующих доступ к регистру, использование его данных (см. раздел «Доступ к СРГ и использование данных») и создание постоянной системы контроля за использованием этой информации.

СИСТЕМА РЕГИСТРАЦИИ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

В настоящее время Система регистрации граждан, использующая номера ЛЦР, является главным источником информации о населении Дании. Данные СРГ применяются в различных целях; на них основано демографическое планирование (оценка потребности в школах, больницах и т.д.).

СРГ не предполагает обращения к ней самих граждан; это центральная база данных, в которую информация о гражданах вводится различными органами управления, включая органы, ведущие муниципальные регистры населения.

Соответствующие органы управления имеют прямой электронный доступ в СРГ, которая автоматически обновляет информацию при вводе в нее данных уполномоченным лицом. Таким образом, во многих отношениях СРГ работает в режиме реального времени. Кто может вводить данные в систему? Это муниципалитеты (адреса граждан, нецерковные браки и т.д.), церковные приходы (рождения и смерти, изменение имени, гражданское состояние, отношение к Лютеранской церкви Дании), суды (разводы, опека и попечительство), органы государственной администрации (усыновление/ удочерение, установление отцовства и т.д.) и органы, занимающиеся вопросами гражданства¹⁹.

После создания в 1968 году СРГ необходимость в регулярной переписи населения отпала. Используя номера ЛЦР, СРГ может в любое время дать точную информацию о количестве людей, находящихся в Дании на *законных* основаниях.

ИНФОРМАЦИЯ О ГРАЖДАНАХ ДАНИИ, СОДЕРЖАЩАЯСЯ В СРГ

Информация, вносимая в СРГ органами управления, о которых говорилось выше, всегда увязана с ЛЦР-номером гражданина. Сейчас она немногим отличается от данных, которые использовались в первых регистрах. Это:

Номер ЛЦР, имя, адрес, семейное положение, место рождения, гражданство, ближайшие родственники (родители/дети), сведения о нетрудоспособности, принадлежность к Лютеранской церкви Дании, избирательные права, отметки муниципалитета, регистрационные записи, смерть²⁰.

¹⁸ Центральное управление регистрации граждан. «СРГ — национальный регистр населения Дании», с. 15–16.

¹⁹ Центральное управление регистрации граждан. «Информация в СРГ».

²⁰ Там же.



В регистре сохраняется предыдущая информация о гражданах, т.е. их бывшие имена, адреса, гражданский статус и гражданство, а также информация об умерших, пропавших без вести и эмигрировавших за границу. Таким образом, в настоящее время регистр содержит данные примерно о 7,7 миллиона человек²¹.

Кого вносят в СРГ и как?

Номера ЛЦР присваиваются не только гражданам Дании; их могут иметь и лица без гражданства. Их получают все, кто родился в Дании, стал гражданином Дании, имеет постоянное или временное разрешение на пребывание в Дании (свыше трех месяцев), обязан платить налоги или осуществлять пенсионные выплаты в Дании²². Лица, временно находящиеся на территории страны, получают временный номер ЛЦР, позволяющий им пользоваться некоторыми социальными услугами (в ограниченном объеме)²³.

Легально находиться в Дании без номера ЛЦР могут лица, ищущие убежища²⁴, туристы и жители других стран ЕС, если последние приезжают в Данию (в соответствии с трудовым законодательством ЕС о свободном передвижении рабочей силы), *но не обращаются за разрешением на работу*. На этих лиц распространяются особые правила, и они не имеют права на социальные услуги, которыми пользуется население Дании²⁵.

Каждому человеку, получившему номер ЛЦР, высылается небольшая карточка, на которой напечатан номер²⁶. Он также вносится в регулярно обновляемую карту государственного медицинского страхования (см. раздел «Система регистрации и удостоверения личности»).

В настоящее время все дети, рожденные в Дании от граждан Дании, получают номер ЛЦР после того, как родители регистрируют рождение в местной церковно-приходской книге. По закону, родители обязаны сделать это в течение нескольких дней. Данные о новорожденном передаются из церковно-приходской книги в муниципальный регистр населения и в СРГ, и для ребенка автоматически генерируется номер ЛЦР.

Этот номер остается за человеком до конца его жизни. Граждане Дании не могут изменить номер, аннулировать его или отказаться от него.

Те же, кто не являются гражданами Дании и, соответственно, не получают номер ЛЦР автоматически, могут обратиться за ним в регистрационное управление муниципалитета, в котором они хотели бы поселиться. Для этого им нужно предъявить вид на жительство, после чего они будут зарегистрированы по своему адресу, а СРГ назначит им номер ЛЦР.

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН

Согласно Закону о регистрации граждан 2000 года, заменившему Закон о национальной системе регистрации 1968 года, каждый имеет право на доступ к данным,

21 Центральное управление регистрации граждан. «Система регистрации граждан в Дании», глава 1.

22 Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан; часть 2, раздел 3.

23 Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан; часть 5, раздел 16.

24 Интервью по телефону с Аннетт Стефани из Центрального управления регистрации граждан, 15 декабря 2008 г.

25 В Дании на улицах живет неизвестное количество иностранцев, в основном из Восточной Европы. У них нет доступа к социальным услугам и возможности обратиться в общественные приюты. Это сложная проблема, которая связана с тем, что в Дании не приняты меры социального характера в поддержку законодательства о свободном перемещении рабочей силы в Европейском Союзе.

26 Интервью по телефону с Аннетт Стефани из Центрального управления регистрации граждан, 15 декабря 2008 г.



касающимся его самого, его детей, супруги или супруга и родителей, **в любое время** и может корректировать любую неверную или вводящую в заблуждение информацию, содержащуюся в регистре²⁷. Если гражданин считает, что обращение с его личной информацией в чем-либо не соответствует закону, он вправе обратиться с жалобой в Датское агентство по защите данных²⁸.

При изменении постоянного места жительства внутри страны и при въезде в страну и выезде из страны более чем на три или шесть месяцев (в зависимости от наличия гражданства ЕС) необходимо в течение пяти дней проинформировать об этом органы, ведущие регистры населения²⁹, что можно сделать либо в социальном центре своего нового муниципалитета (сейчас регистры населения находятся при социальных центрах), либо по интернету с использованием защищенной цифровой подписи³⁰. Достаточно лишь зарегистрировать свой новый адрес в социальном центре; все остальные органы управления, а также банки, страховые компании и т.д., имея доступ в СРГ, автоматически обновят информацию об этом лице. Вопросы доступа в систему рассматриваются в разделе «Доступ к СРГ и использование данных». Кроме того, граждане Дании обязаны регистрировать в церковных приходах рождения, имена, вступление в брак и смерти, а также изменения в гражданском статусе. Невыполнение этого требования или предоставление ложной информации наказывается штрафом.

В целом регистрация по фактическому месту жительства, предписанная законом, соответствует интересам граждан, но иногда возникают ситуации, когда нарушение этого правила может принести определенные экономические выгоды. Размер некоторых социальных выплат зависит от совокупного дохода взрослых членов домохозяйства, и из-за этого граждане подчас предоставляют неверные данные или не сообщают о тех или иных изменениях. Естественно, такая практика является незаконной; она противоречит не только законодательству о регистрации, но и законам, касающимся случаев мошенничества с социальными выплатами. Для предотвращения и выявления таких нарушений муниципальные органы проверяют достоверность всех регистрационных данных, когда возникает необходимость их обновления. Например, они могут обратиться за подтверждением фактического места жительства гражданина к тем, кто уже зарегистрирован по данному адресу. Разумеется, это делается не для того, чтобы получить у них согласие на регистрацию нового лица, а для того, чтобы удостовериться, что это новое лицо действительно проживает по указанному адресу.

Манипуляции с адресами особенно характерны для тех случаев, когда родители пытаются получить пособия на детей, представляя положение таким образом, что дети растут в неполной семье, т.е. с одним родителем. Например, в одном муниципалитете обратили внимание на то, что в одних и тех же маленьких квартирках зарегистрировалось большое количество недавно разведенных мужчин. Оказалось, что на самом деле они по-прежнему жили со своими семьями, но оформили развод и поменяли адрес — разумеется, для того, чтобы их семьи могли получать пособия, предназначенные для родителей-одиночек³¹.

27 Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан; часть 12, раздел 46.

28 Borger. dk. Правовые акты о регистрации граждан.

29 Borger. dk. Переезд на жительство в Данию.

30 Цифровая подпись — это личная электронная цифровая подпись, введенная в Дании для облегчения взаимодействия граждан с административными органами. Цифровую подпись может бесплатно получить каждый, кто имеет номер ЛЦР и зарегистрирован в Дании по конкретному адресу.

31 Интервью с Джейн Лаустен, инструктором организации «Project Outside», 16 декабря 2008 г.

РЕГИСТРАЦИЯ АДРЕСОВ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ РЕГИСТРАХ (КАК ЗАКОН ОПРЕДЕЛЯЕТ МЕСТО ЖИТЕЛЬСТВА)

Законодательство о регистрации граждан определяет место жительства как то место, где человек регулярно спит и держит свое личное имущество³². Это означает, что каждый должен зарегистрироваться по фактическому месту жительства, независимо от того, в чьей собственности находится данное жилье.

Но как поступать с людьми без постоянного места жительства, то есть с бездомными? Муниципальные власти *в принципе* обязаны зарегистрировать человека по фактическому месту жительства, *но при условии, что это жилье недвижимо*. Теоретически это означает, что у человека есть право быть зарегистрированным в любом месте, *если он действительно живет там*, но на практике мы видим, что этот принцип не согласуется с действующей системой и правовыми актами, определяющими принадлежность помещений к жилому фонду.

Во-первых, информация о месте жительства должна соответствовать одному из действительно существующих адресов, содержащихся в официальном Адресном реестре СРГ³³; только тогда она может быть внесена в базу данных СРГ. Ввести в систему можно только адрес, уже зарегистрированный в качестве существующего, даже если это какая-нибудь лачуга.

Во-вторых, СРГ связана с Национальным реестром строений и жилых помещений, который содержит информацию о состоянии и назначении всех зданий. Таким образом, если вы регистрируете в качестве своего места жительства чердак, магазин или офис, не предназначенный для проживания, это обнаружится после передачи данных в указанный реестр из СРГ³⁴.

Подобным же образом по ряду причин закон запрещает круглогодичное проживание в летнем доме («на даче»), а поскольку люди обязаны регистрироваться по фактическому месту жительства, постоянная регистрация в летнем доме будет незаконна. Это правило распространяется и на строения, не относящиеся к жилому фонду.

Число людей, которые могут быть зарегистрированы по одному и тому же адресу (в доме, квартире), не ограничивается — главное, чтобы они действительно там проживали³⁵. Вместе с тем при наличии подозрений о том, что имеют место манипуляции с регистрацией, владелец объекта недвижимости или жилищный кооператив могут обратиться в соответствующие органы с просьбой о проверке.

ЛИЦА БЕЗ ПОСТОЯННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА

При переезде граждане обязаны сняться с регистрации по прежнему адресу. Как правило, это автоматически происходит при регистрации по новому месту жительства.

Если же человек не имеет нового постоянного места жительства (в том же или другом муниципалитете), в котором он может быть зарегистрирован, он сохраняет свою последнюю регистрацию, и тогда используется специальный код «адрес неизвестен»³⁶.

³² Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан; часть 3, раздел 6, пункты 1 и 2.

³³ В Адресный реестр СРГ внесены все адреса, существующие в стране, тип жилого помещения и ЛЦР-номера всех граждан, которые живут или жили по данному адресу.

³⁴ Интервью по телефону с Аннетт Стефани из Центрального управления регистрации граждан, 15 декабря 2008 г.

³⁵ Интервью по телефону с Лоне Кристиансен, работником копенгагенского муниципального регистра населения, 4 декабря 2008 г.

³⁶ Там же, а также Retsinformation. dk, Закон Дании о регистрации населения, № 1153 от 23 ноября 2006 г.; часть 10, раздел 14.



Независимо от его физического местонахождения за такое лицо отвечает муниципалитет его *последней* регистрации (по прежнему адресу)³⁷. Такой человек *по-прежнему* считается зарегистрированным в этом муниципалитете, хотя и под кодом «адрес неизвестен». Следовательно, для того, чтобы быть зарегистрированным в том или ином муниципалитете или в СРГ, не обязательно иметь регистрацию по конкретному адресу; человек без места жительства будет зарегистрирован под кодом «адрес неизвестен».

Во всех случаях за человека отвечает муниципалитет, в котором он зарегистрирован по конкретному адресу или под кодом «адрес неизвестен», — до тех пор, пока он не регистрируется по новому месту жительства в другом муниципалитете. Таким образом, остаться вообще без регистрации и принадлежности к какому-либо муниципалитету НЕВОЗМОЖНО, даже если в течение длительного времени человек не имеет места жительства.

Индивидуальный номер ЛЦР не изменяется и никак не зависит от регистрации в регистре населения или СРГ. Он нужен для того, чтобы органы управления могли идентифицировать гражданина; у людей могут быть одинаковые имя и фамилия, но не номер ЛЦР.

Лица, находящиеся **на военной службе или в исправительных учреждениях**, сохраняют регистрацию по месту жительства в муниципалитете, из которого они ушли на службу или были направлены в исправительное учреждение, при условии, что во время их отсутствия это место жительства остается за ними³⁸. При этом в СРГ в графе «дополнительный адрес» или «отметки муниципалитета» будет записано, что человек временно не проживает по данному адресу, находясь в армии или исправительном учреждении³⁹. После демобилизации или освобождения эта запись будет удалена⁴⁰.

Если во время военной службы или пребывания в исправительном учреждении человек не сохраняет за собой прежнее место жительства, в его данных будет отмечено, что он больше не проживает по данному адресу, но он по-прежнему будет зарегистрирован в этом муниципалитете под специальным кодом, как описано выше⁴¹.

Такой порядок регистрации необходим для того, чтобы на муниципалитеты, на территории которых расположены исправительные учреждения и военные базы, не возлагалась ответственность за всех тех, кто находится или находился ранее в этих учреждениях или на этих базах. Такая ответственность может наступить только в том случае, если после демобилизации/ освобождения кто-нибудь из этих людей захочет жить в данном муниципалитете.

ДОСТУП К СРГ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДАННЫХ

На протяжении более 40 лет своего существования Система регистрации граждан, основанная на номерах ЛЦР, постоянно совершенствовалась. В 1970-е годы номер ЛЦР стал основным средством идентификации граждан в сфере здравоохранения (медицинская документация, истории болезней), сейчас он применяется и в системе образования. В настоящее время номера ЛЦР используются огромным количеством организаций, включая частные компании в самых разных сферах жизни.

³⁷ Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан, № 1134 от 29 ноября 2006 г.; часть 4, раздел 6, пункт 4.

³⁸ Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан, № 1134 от 29 ноября 2006 г.; часть 4, разделы 14 и 15, пункт 2.

³⁹ Retsinformation. dk. Закон Дании о регистрации населения, № 1153 от 23 ноября 2006 г.; часть 4, раздел 8.

⁴⁰ Retsinformation. dk. Закон Дании о регистрации населения, № 1153 от 23 ноября 2006 г.; часть 6, раздел 9, пункт 2 и раздел 10, пункты 1 и 2.

⁴¹ Retsinformation. dk. Закон Дании о регистрации населения, № 1153 от 23 ноября 2006 г.; часть 10, раздел 14, пункт 2.

Как для органов управления, так и для частного сектора доступ к СРГ разрешен при соблюдении определенных условий, которые определяются Законом об использовании персональных данных 2000 года, принятым в соответствии с директивами ЕС в данной сфере. Закон направлен на защиту личных данных граждан⁴² и вводит строгие ограничения в отношении их использования и передачи. Закон предусматривает некоторые исключения из общего правила — они определяются уголовным законодательством, а также законодательством о свободном обмене информацией.

Помимо СРГ в Дании существуют и другие регистры с данными о населении, также использующие номера ЛЦР для идентификации граждан, но они не имеют прямого выхода на СРГ. К таким регистрам относятся, например, налоговые регистры и регистры, используемые органами здравоохранения. Это означает, что те, кто имеет доступ к СРГ, ограничены в своем доступе только той информацией, о которой говорится в разделе «Информация о гражданах Дании, содержащаяся в СРГ» (см. выше). Если же тот или иной орган управления нуждается в дополнительной информации, он должен получить для этого разрешение. В таком случае доступ будет предоставлен (или не предоставлен) в соответствии с Законом об использовании персональных данных. Указанный закон воспрещает использование или передачу данных, относящихся к расе или этническому происхождению граждан, их политическим, религиозным или философским убеждениям, принадлежности к профсоюзам или сексуальной ориентации (за некоторыми исключениями, определяемыми уголовным законодательством). Воспрещается также использование или передача данных, касающихся состояния здоровья граждан, если только это не требуется для лечения или предотвращения заболеваний. В таком случае уполномоченное лицо обязано соблюдать конфиденциальность соответствующей информации⁴³.

ДОСТУП К СРГ ДЛЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

Начиная с 1981 года, многие органы управления, использующие данные СРГ в своей деятельности, имеют прямой электронный доступ к СРГ⁴⁴. Они могут находить граждан по номеру ЛЦР или по адресу, по имени и дате рождения (в сочетании).

Согласно Закону **об использовании персональных данных**, органы управления вправе пользоваться только теми данными, которые имеют отношение к их сфере деятельности и необходимы для выполнения ими своих функций⁴⁵. Это значит, что они не могут передавать данные дальше или хранить их у себя дольше, чем это требуют те цели, в связи с которыми данные были получены. Органы управления обязаны также следить за тем, чтобы информация о ЛЦР-номерах граждан не становилась известной неуполномоченным лицам, т.е., например, без необходимости не указывалась в переписке или на официальных бланках⁴⁶. И, наконец, Министерство внутренних дел должно будет полностью уничтожить СРГ в случае войны или при иных сопоставимых обстоятельствах.

Широкое использование СРГ в различных сферах связано со значительными преимуществами; оно обеспечивает эффективность и точность административных процедур. Гражданам и органам управления не приходится многократно предоставлять, собирать или проверять одну и ту же информацию каждый раз, когда они контактируют друг с другом. Обратившись к СРГ, органы управления получают самую последнюю и точную информацию о гражданине,

42 Центральное управление регистрации граждан. «Система регистрации граждан в Дании», глава 5.

43 Retsinformation. dk. Закон Дании об использовании персональных данных, №429 от 31 мая 2000г.; часть 4, раздел 7.

44 Центральное управление регистрации граждан. «СРГ — национальный регистр населения Дании», с. 10.

45 Retsinformation. dk. Закон Дании об использовании персональных данных, №429 от 31 мая 2000г.; часть 4, раздел 5.

46 Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан, № 1134 от 29 ноября 2006 г.; часть 13, раздел 54.



и это позволяет им работать быстро и эффективно. Например, при объявлении всеобщих выборов СРГ нужно всего лишь 18 дней для того, чтобы обеспечить муниципалитеты точной информацией, необходимой им для составления списков и подготовки карточек избирателей⁴⁷.

Вместе с тем СРГ — это не только надежный и эффективный механизм административного управления. Система дает властям почти неограниченные возможности контроля и наблюдения за каждым гражданином, если иметь в виду, что он обращается в органы управления и социальные центры, пользуется библиотеками, где-нибудь учился или учится и т.д. Все это может отслеживаться по номерам ЛЦР. Таким образом, можно получить очень подробное и всестороннее представление о жизни человека — *если* иметь доступ ко всем разделам СРГ.

Законы о борьбе с терроризмом, принятые в Дании в последние годы, дают полиции дополнительные права в отношении доступа к регистрам данных и использования информации об отдельных гражданах, когда они подозреваются в причастности к террористической деятельности. Теперь полицейские могут узнать, какие книги человек берет в библиотеке, какие сайты он посещает в интернете и т.д.

НЕГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР — КОМПАНИИ, ОРГАНИЗАЦИИ, ЧАСТНЫЕ ЛИЦА И Т.Д.

Все граждане, зарегистрированные в СРГ, имеют право потребовать **защиты** информации о своих именах, адресах и номерах ЛЦР от ее передачи юридическим и физическим лицам, относящимся к негосударственному сектору. Среди прочего это касается опубликования информации в местных справочниках в случае проведения маркетинговых мероприятий частных компаний, научных или статистических исследований⁴⁸. Такое требование действует в течение одного года, после чего гражданину необходимо каждый раз продлевать его действие.

Частные компании, организации и отдельные лица могут получить доступ к определенной информации, содержащейся в СРГ⁴⁹. Эти данные включают имена и контактную информацию/адрес некоторых групп зарегистрированных граждан (но не их номера ЛЦР), если только граждане не просили о защите своей информации от передачи третьим лицам, как об этом говорится выше. В дополнение к этому банки и пенсионные фонды могут получить доступ к информации о гражданском состоянии своих клиентов. Кредиторы, утвержденные Датским агентством по защите данных и осуществляющие взимание просроченной задолженности, могут получать имена и адреса граждан независимо от наличия с их стороны просьбы о защите своей информации⁵⁰. Как и официальные органы, частные компании и организации обязаны сохранять конфиденциальность информации и **удалять** данные после их использования. Получатели информации **не могут** передавать ее третьим лицам — за исключением нескольких очень конкретных случаев, определенных законом. Нарушение этого требования наказывается штрафом⁵¹.

Как правило, юридическим и физическим лицам, не относящимся к официальным органам управления, информация предоставляется на платной основе.

47 Центральное управление регистрации граждан. «Система регистрации граждан в Дании», глава 5.2.

48 Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан, № 1134 от 29 ноября 2006 г.; часть 7, разделы 28 и 29.

49 Центральное управление регистрации граждан. «Система регистрации граждан в Дании», глава 5, а также Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан, № 1134 от 29 ноября 2006 г.; часть 10.

50 Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан, № 1134 от 29 ноября 2006 г.; часть 12, раздел 42, пункты 4 и 5.

51 Retsinformation. dk. Закон Дании о системе регистрации граждан, № 1134 от 29 ноября 2006 г.; часть 10, раздел 40 и часть 15, раздел 57.

Использование данных СРГ приобрело в Дании очень широкий характер. Так, в 2001 году через систему прошло от десяти до пятнадцати миллионов запросов. С точки зрения оперативности и оптимизации (как для органов управления, так и для частного сектора) полезный эффект СРГ оценивается в несколько сотен миллионов крон в год⁵².

ДОСТУП К СОЦИАЛЬНЫМ УСЛУГАМ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН

ДОСТУП К СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Согласно Закону о социальной помощи, каждый, у кого есть номер ЛЦР, имеет право на социальную помощь. Для ее получения гражданину нужно обратиться в местный социальный центр или договориться о встрече с социальным работником в муниципалитете, в котором гражданин зарегистрирован.

Вместе с тем закон, определяющий обязанности муниципалитетов, указывает, что граждане имеют право на социальную помощь по месту своего фактического пребывания независимо от места регистрации⁵³. Хотя обычно граждане обращаются в муниципалитеты, в которых они зарегистрированы, муниципальные органы обязаны предоставить социальную помощь любому гражданину, обратившемуся к ним с просьбой о такой помощи. Впрочем, из этого не следует, что, если человек зарегистрирован где-то еще, данному муниципалитету в любом случае придется *оплачивать* возникающие таким образом расходы.

Для примера рассмотрим следующую ситуацию:

Когда человек, нуждающийся в безотлагательной помощи, обращается в социальные органы муниципалитета, в котором он не зарегистрирован, они обязаны предоставить ему эту помощь — например, приют на ночь. В том случае, если эти социальные органы сами направляют человека в приют или иное подобное учреждение, они должны отправить в муниципалитет, в котором зарегистрировано данное лицо, счет и получить от него согласие на компенсацию расходов, связанных с оказанием помощи, поскольку именно на этот второй муниципалитет в данном случае возложены соответствующие финансовые обязательства⁵⁴. При отсутствии такого согласия первый муниципалитет может покрыть расходы из своих средств или отказать человеку, если, по мнению муниципальных работников, его положение не является чрезвычайным (каждый такой случай оценивается отдельно).

Если же человек (как правило, относящийся к уязвимым группам населения) обращается за помощью, минуя муниципальные социальные службы, например, сам приходит в приют, который содержится государством, тогда это учреждение автоматически получит финансовую компенсацию из муниципалитета, в котором зарегистрирован обратившийся.

Такой порядок позволяет освободить персонал учреждений, призванных предоставлять людям срочную помощь, от административной нагрузки, связанной с перепиской, оформлением счетов и т.д., однако при этом есть вероятность того, что социальные работники будут просить людей самостоятельно обращаться в приюты и аналогичные учреждения с тем, чтобы муниципальным службам не нужно было хлопотать о получении финансовой компенсации. Еще одним нежелательным аспектом этой системы является риск того, что человек, нуждающийся в срочной помощи, не сможет самостоятельно обратиться в соответствующее

52 Центральное управление регистрации граждан. «Система регистрации граждан в Дании», глава 5.

53 Интервью с Джейн Лаустен, инструктором организации «Project Outside», 16 декабря 2008 г.

54 Расходы приютов и других учреждений, в отношении которых действует Закон о социальной помощи (§ 110), покрываются следующим образом: половину расходов оплачивает государство, вторую половину — муниципалитеты. Retsinformation. dk. Закон Дании о социальной помощи, № 979 от 1 ноября 2008 г.; раздел 9, часть 177.



учреждение, «потеряется по дороге» и не получит никакой помощи. В частности, такое происходит с душевнобольными⁵⁵.

Пример, приведенный выше, служит иллюстрацией того, насколько важной является система отношений между муниципалитетами в части финансовой компенсации. Действующие в этом отношении правила используются для того, чтобы у муниципальных служб не было стимула отказывать в помощи гражданам, зарегистрированным в других муниципалитетах. Это в первую очередь касается маргинализированных групп, бродяг, людей, вышедших из исправительных учреждений.

Основополагающим принципом социальной политики является то, что «исполняющий» орган (обязанный предоставить гражданину социальную помощь) является также «финансово ответственным» органом, а из этого следует, что компенсация может быть получена не во всех случаях. Зачастую социальные органы, к которым обратились за помощью, предпочитают за свой счет **предоставить человеку билет** туда, где он зарегистрирован, если только его ситуация не требует срочного вмешательства.

Известно, что некоторые муниципалитеты неохотно идут на регистрацию вновь прибывших или желающих поселиться на территории данного муниципалитета, если эти люди имеют право на долгосрочные или постоянные социальные пособия, например в случае инвалидности⁵⁶. Ведь после регистрации муниципалитет принимает на себя финансовую ответственность в отношении этих граждан. Расходы на социальное обеспечение зарегистрированного населения покрываются полностью или частично социальными органами каждого муниципалитета, поэтому необходимость выплачивать кому-нибудь пособие по инвалидности в течение всей жизни этого человека для небольшого муниципалитета становится очень серьезной финансовой нагрузкой. Тем не менее по закону муниципалитеты обязаны регистрировать таких людей, если они действительно проживают на территории данного муниципалитета. Чтобы не подталкивать муниципалитеты к нарушению этого требования, в Дании приняли ряд правовых актов, предусматривающих разделение указанных расходов между муниципалитетом, в котором гражданин был зарегистрирован ранее, и муниципалитетом, где он зарегистрирован сейчас.

Необходимо иметь в виду, что иногда применение закона зависит от его толкования, а практика не всегда соответствует установленным правовым нормам. Все ситуации рассматриваются в индивидуальном порядке, и между муниципалитетами нередко возникают споры относительно того, кто должен оплачивать социальные услуги, оказываемые тому или иному лицу. В 2007 году Апелляционный комитет рассмотрел 88 таких случаев, а 23 решения были отменены⁵⁷.

Как бы то ни было, важным является то, что человек не может утратить свои права на социальные услуги или пособия, т.к. он не может утратить свой номер ЛЦР, и хотя муниципалитеты

⁵⁵ По сравнению с другими странами в Дании проблема бездомности не является особенно острой. В 2007 году национальный исследовательский центр, занимающийся вопросами социального благосостояния граждан, насчитал 5253 бездомных, из которых 552 жили на улице или с родственниками и знакомыми. Остальные находились в приютах и различных учреждениях временного пребывания. Большинство бездомных сконцентрировано в Копенгагене и его окрестностях. Источник: SFI — Национальный центр социальных исследований. «Бездомные в Дании, 2007 год. Общенациональное исследование», с. 10. В Дании с бездомными работают несколько организаций, и почти все они получают финансовую поддержку от правительства. В крупнейших городах Дании эти организации и муниципальные власти стараются наладить контакт с бездомными, многие из которых не могут или не хотят самостоятельно воспользоваться возможностями, предоставляемыми им системой социального обеспечения. У большинства из них проблемы имеют комплексный характер — например, бездомность в сочетании с психическим расстройством и/или наркотической или алкогольной зависимостью. Налаживание контакта с ними требует немалых сил, денег и времени, и пока еще многие остаются на улице.

⁵⁶ Интервью с Джейн Лаустен, инструктором организации «Project Outside», 16 декабря 2008 г.

⁵⁷ «Рассмотрение споров между датскими муниципалитетами в 2007 году. Статистические данные Национального апелляционного комитета по социальным вопросам».

могут спорить о том, кто из них должен оплачивать соответствующие расходы, они обязаны оказать человеку помощь независимо от его местонахождения и места регистрации — при условии, что у него есть номер ЛЦР.

И все же, несмотря на наличие у муниципалитетов этой обязанности, она не всегда выполняется должным образом, и известны случаи, когда людям из других муниципалитетов отказывали в помощи. Часто муниципалитеты опасаются, что одной только экстренной помощью дело не ограничится и человек захочет поселиться в муниципалитете, что обернется для муниципалитета значительными и постоянными расходами по социальным выплатам этому лицу.

Сейчас все социальные выплаты направляются **непосредственно на банковские счета** граждан, из чего следует, что у получателя средств обязательно должен быть счет в банке. В прошлом бывали случаи, когда банки отказывали бездомным в открытии счета ввиду отсутствия у них постоянного места жительства и их «некредитоспособности»⁵⁸, и тогда они могли получать пособия наличными деньгами непосредственно в социальном центре, но сейчас, когда операции с наличными деньгами в социальных центрах вообще не производятся, банки **обязаны** открывать счета для перечисления на них социальных пособий.

ДОСТУП К УСЛУГАМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Каждый, кто находится в Дании на законных основаниях, зарегистрирован под номером ЛЦР и, следовательно, имеет карту государственного медицинского страхования, получает доступ к услугам бесплатного медицинского обеспечения.

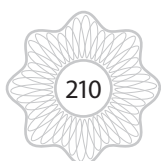
Иностранцы, временно находящиеся в Дании, имеют право на экстренную медицинскую помощь, которая будет предоставляться им до того момента, когда они смогут вернуться в свою страну.

В Дании каждый человек прикреплен к врачу общего профиля, через которого осуществляется взаимодействие пациента с системой здравоохранения в целом (помимо неотложной медицинской помощи и частных клиник, которых в Дании не так много). Это означает, что при необходимости в медицинской помощи человек сначала обращается к своему врачу, и тот направляет его к специалистам или в больницу. Гражданин самостоятельно выбирает себе врача (из открытого списка) из числа тех, которые находятся в пределах 15 километров от места жительства гражданина. Это расстояние может быть и больше, если вы договоритесь с врачом о том, что при необходимости тот не откажется посещать вас на дому.

Такая система подчас оборачивается проблемами для бездомных или для тех, кто постоянно переезжает с места на место. Многие приюты имеют прикрепленного к ним врача общего профиля, но тем из бездомных, кто бродяжничает по стране и не останавливается в приютах, не так легко получить медицинскую помощь, особенно если они оказались вдалеке от врача, к которому они официально прикреплены в своем муниципалитете. Тем не менее у соответствующих органов есть возможность оплатить услуги любого врача общего профиля по оказанию медицинской помощи «сторонним» пациентам, хотя связанные с этим административные процедуры занимают довольно много времени.

После того как врач сообщил пациенту, что ему необходимо лечь в больницу, пациент вправе выбрать любую из больниц, осуществляющих требуемое лечение, независимо от ее месторасположения. Если пациент выберет больницу за пределами территории, на которой он зарегистрирован, больница потребует от соответствующего территориального органа, несущего финансовую ответственность за данного гражданина, обязательства об оплате его лечения. Неотложная помощь оказывается всеми отделениями неотложной помощи всем без исключения. Если этого пациента оставляют в медицинском учреждении для дальнейшего лечения, вступают в силу правила, регулирующие финансовые отношения между муниципалитетами в части компенсации расходов.

⁵⁸ Интервью с Джейн Лаустен, инструктором организации «Project Outside», 16 декабря 2008 г.



Для медицинских учреждений очень важен ЛЦР-номер пациента, особенно если он находится без сознания. Помимо выяснения его личности медицинский персонал по номеру ЛЦР может частично ознакомиться с историей болезни пациента, включая возможные аллергии, предыдущие поступления в больницу и т.д. Для этого используется национальный медицинский регистр, в котором граждане также зарегистрированы под своими номерами ЛЦР. Медицинские работники найдут номер в карте медицинского страхования, которую большинство датчан имеют при себе в качестве удостоверения личности.

Возможность использовать с помощью номера ЛЦР разноплановые данные создает благоприятные условия для проведения эпидемиологических и статистических исследований. Например, эпидемиолог может на выбранном им временном отрезке сопоставлять различную информацию, относящуюся к профессиональной деятельности, месту жительства, развитию заболеваний и другим параметрам, о чем может мечтать любой исследователь.

ДОСТУП К СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Стандартной нормой для каждого, кто находится в Дании на законных основаниях, является десятилетнее «обязательное» бесплатное образование в муниципальных школах. Распределение учащихся по начальным и средним школам, т.е. с первого по десятый класс (к старшей средней школе это не относится), зависит не только от муниципалитета, но и внутри муниципалитета — от района, в котором они зарегистрированы. Учащиеся младших классов направляются в местную начальную школу автоматически, однако по достижении ими определенного возраста они могут выбрать другую школу.

Что касается высшего образования, то абитуриенты могут подавать заявления в любые университеты и иные высшие учебные заведения Дании независимо от адреса регистрации. Как правило, молодые люди предпочитают учиться рядом с домом, но многие отправляются в большие города — поступив в высшее учебное заведение и получив место в общежитии или найдя для себя комнату, они просто идут в социальный центр и регистрируются по новому адресу.

Номер ЛЦР является основным средством идентификации абитуриента и используется на всех официальных формах, подаваемых при поступлении в высшие учебные заведения.

УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ

Участвовать в парламентских/ общих выборах могут только граждане Дании, но участвовать в местных (муниципальных и региональных) выборах и выставлять на них свою кандидатуру могут все, кто проживает в Дании на законных основаниях, хотя гражданам стран, не входящих в ЕС, для этого нужно прожить в Дании более трех лет.

Списки избирателей и карточки избирателей составляются и подготавливаются органами, ведущими муниципальные регистры населения; карточки избирателей рассылаются по адресам, по которым они зарегистрированы. Двойная регистрация или двойное оформление карточки избирателя невозможны, поскольку СРГ осуществляет перекрестную проверку данных.

Не имеющие постоянного места жительства также вносятся в списки избирателей в том муниципалитете, где они зарегистрированы под кодом «адрес неизвестен», но ввиду отсутствия адреса карточка избирателя не будет направлена им по почте. Эти люди могут заблаговременно прийти в избирательную комиссию или в день выборов на избирательный участок, удостоверить свою личность, предъявив карту государственного медицинского страхования или иной документ, подтверждающий их номер ЛЦР, и воспользоваться своим избирательным правом. Поскольку номер ЛЦР является уникальным, проголосовать дважды один и тот же человек не может. Как правило, проголосовать можно только в том муниципалитете, где гражданин зарегистрирован.

ДОСТУП К СРЕДСТВАМ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Каждый человек, находящийся в Дании на законных основаниях, имеет право подачи иска, и эта подача иска не зависит от места регистрации истца⁵⁹. По общему правилу иски подаются по месту нахождения ответчика. Иски, связанные, например, с незаконным расторжением договора аренды жилья, могут подаваться по месту расположения жилья⁶⁰.

Люди с низким уровнем доходов, не позволяющим им оплачивать услуги частных юристов, могут обратиться за бесплатной юридической помощью в муниципалитет, в котором они зарегистрированы, а также получить ее у некоторых негосударственных организаций⁶¹. В случаях, которые считаются принципиальными (имеющими прецедентный характер), гражданин может полностью получить необходимую финансовую помощь в Государственном управлении по гражданским делам.

Оспаривание гражданами решений, принятых органами власти, осуществляется в рамках официальной апелляционной системы; лишь пройдя все уровни этой системы, дело может быть передано в суд⁶².

ТРУДОУСТРОЙСТВО И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

По закону в Дании работодатель может нанять любое лицо, имеющее номер ЛЦР или разрешение на работу, независимо от того, в каком муниципалитете проживает и зарегистрирован работник⁶³. Очень многие живут в одном муниципалитете и работают в другом⁶⁴.

Налоги должны платить все, у кого годовой доход превышает 41 тысячу датских крон (5500 евро). Есть несколько вариантов взимания налогов, из которых тремя наиболее распространенными являются следующие:

Вариант А — как правило, используется при постоянном трудоустройстве. Работник должен представить работодателю карточку налогоплательщика, на которой для работодателя указана ставка налога (в процентах), установленная для этого работника. Работодатель исчисляет и удерживает налог по ставке, напечатанной в карточке налогоплательщика. Она рассчитывается налоговыми органами исходя из предполагаемого дохода работника в соответствующем году, а работник, в свою очередь, обязан информировать налоговые органы о своем предполагаемом доходе. Гражданин распечатывает свою карточку налогоплательщика из Интернета (если у него есть цифровая подпись) или забирает ее в социальном центре муниципалитета.

Получение карточки налогоплательщика и уплата налогов никак не зависят от регистрации лица по какому-либо адресу в каком-либо муниципалитете.

Вариант В — используется в случае самостоятельной занятости или временного трудоустройства. Человек самостоятельно и не реже одного раза в год уплачивает налоги исходя

⁵⁹ В некоторых случаях иски могут подавать и иностранцы.

⁶⁰ Retsinformation. dk. Закон Дании об отправлении правосудия, № 1069 от 6 ноября 2008 г.; часть 22, раздел 241.

⁶¹ Retsinformation. dk. Закон Дании об отправлении правосудия, № 1069 от 6 ноября 2008 г.; часть 31, раздел 323.

⁶² Интервью с Кариной Ванг, копенгагенское Управление юридической помощи; 6 января 2009 г.

⁶³ Благодаря законодательству о свободном передвижении рабочей силы граждане стран-членов ЕС получают разрешение на работу в Дании автоматически.

⁶⁴ Закон разрешает принимать на работу бездомных, и в стране успешно выполняется несколько проектов по их трудоустройству, однако во многих случаях проблемы этих людей усугубляются психическими расстройствами и наркотической или алкогольной зависимостью, и их трудоустройству должна предшествовать соответствующая помощь и реабилитация.



из своего совокупного дохода, в зависимости от размера которого устанавливается налоговая ставка. В этом случае для перечисления суммы налога используется почтовый чек, который можно получить в налоговых органах.

Налогообложение социальных выплат: Государственные социальные пособия, такие как пособия по инвалидности, пенсии и студенческие стипендии, не освобождаются от налога, но он автоматически удерживается перед их выплатой.

Все налоги регистрируются по ЛЦР-номеру и имени гражданина. Если в течение года гражданин переплатил или недоплатил налог, в первой половине следующего года он получит из налоговых органов чек или платежное требование, либо переплаченная или недоплаченная сумма будет учтена в расчетах в последующие годы. Как уже говорилось выше, оптимизация системы налогообложения была одной из основных целей введения в Дании номеров ЛЦР в 1968 году.

Местные налоги

Муниципалитеты вправе устанавливать в определенных пределах размер местного налога, которым облагаются граждане, зарегистрированные в данном муниципалитете. Между отдельными муниципалитетами налоговые ставки отличаются незначительно. Ставка налога, уплачиваемого государству, никак не связана с местом регистрации гражданина и зависит только от его совокупного дохода, сумма которого определяется на конец каждого года.

Распределение собранных налогов между муниципалитетами и государственным бюджетом возложено на налоговые органы; таким образом, граждане уплачивают налоги только одному получателю — налоговым органам.

В муниципалитетах планирование и финансирование социальных услуг и профилактических программ в области здравоохранения осуществляется исходя из количества граждан, зарегистрированных в муниципалитете или административном регионе, и фактических потребностей, которые определяются на основе имеющегося опыта.

Система финансирования каждого муниципалитета весьма сложна и использует четко отработанные механизмы. Определенная часть финансирования поступает в виде налогов, которыми облагается население муниципалитета (о чем говорится выше). Некоторая часть поступает от государства; она рассчитывается исходя из расходов муниципалитета за предыдущий год. Далее, поскольку в муниципалитетах с более зажиточным населением налогов собирается больше, такие муниципалитеты обязаны делать выплаты в пользу муниципалитетов с менее зажиточным населением или значительными социальными расходами.

СИСТЕМА РЕГИСТРАЦИИ И УДОСТОВЕРЕНИЯ ЛИЧНОСТИ

В Дании нет официальных удостоверений личности с фотографией гражданина, и закон не обязывает граждан Дании иметь при себе какие-либо документы, хотя все граждане должны сообщать представителям полиции свое имя и дату рождения, если от них этого требуют. Как правило, для полицейских этого достаточно, чтобы идентифицировать человека по базе данных СРГ, когда в этом возникает необходимость.

От иностранных граждан требуется иметь при себе удостоверение личности и/или разрешение на жительство (в зависимости от гражданства)⁶⁵.

При получении номера ЛЦР каждому лицу выдается идентификационная карта с указанием его номера, и человек может проверить правильность информации, внесенной в карту (дата рождения, имя). Поскольку эта информация не подлежит регулярному обновлению, впоследствии этой картой почти не пользуются.

В качестве удостоверения личности в Дании, как правило, используется **карта государственного медицинского страхования**, в которой указаны имя, адрес и ЛЦР-номер гражданина, а также имя, адрес и телефон его врача общего профиля. Карта изготовлена из пластика; она имеет магнитную полосу, содержащую перечисленную выше информацию, и штриховой код. Фотографии на карте нет. Карта подтверждает право ее владельца на услуги государственной системы здравоохранения.

⁶⁵ Интервью по телефону с дежурным офицером Полицейского управления города Орхус, 11 декабря 2008 г.

Такую карту имеют все, кто живет в Дании и зарегистрирован в муниципальном регистре населения. Карта всегда содержит точную и обновленную информацию, поскольку при изменении имени, адреса или смене врача человеку автоматически оформляется и высылается новая карта. Недавно всем гражданам были выданы новые карты в связи с проведением административной реформы, в рамках которой ответственность за услуги здравоохранения была передана на уровень новых территориально-административных образований, а именно регионов.

В случае утраты или повреждения карты новую можно заказать по интернету или в социальном центре, для чего используется ЛЦР-номер данного лица.

Поскольку использовать чужие карты государственного медицинского страхования довольно легко, в некоторых случаях гражданам все же приходится предъявлять документ с фотографией — обычно это датское **водительское удостоверение**; оно принимается большинством административных органов и содержит ЛЦР-номер владельца.

В некоторых случаях можно предъявить не один, а несколько документов, удостоверяющих личность, например карту медицинского страхования + студенческий билет (с фотографией) + кредитную карту.

В Дании принято иметь при себе карту медицинского страхования, зачастую вместе с водительским удостоверением, студенческим билетом, кредитными картами и т.д. Заграничный паспорт в качестве удостоверения личности обычно не используют, хотя он для этого подходит. Он слишком большой по размеру; кроме того, люди боятся потерять его. Новый заграничный паспорт обходится недешево, хотя сама процедура его получения довольно проста.

В случае **утраты документов** — например, паспорта или водительского удостоверения — их можно заменить в социальном центре, для чего нужно принести туда свидетельство о рождении *или* ряд других документов, идентифицирующих данное лицо или позволяющих сделать это с достаточной вероятностью. В таком случае для удостоверения личности может использоваться карта медицинского страхования вместе с официальными письмами из налоговых органов. В дополнение к этому человеку зададут несколько контрольных вопросов (имена и даты рождения родителей, предыдущие адреса и т.п.), правильность ответов на которые муниципальные работники могут проверить непосредственно в СРГ.

В случае утраты документов у лиц без определенного места жительства могут возникнуть трудности с обращением в социальный центр того муниципалитета, в котором гражданин зарегистрирован. Предположим, что такой человек потерял карту медицинского страхования и сейчас находится не в том муниципалитете, где он зарегистрирован. Даже находясь далеко от своего муниципалитета, гражданин без труда может заказать в своем социальном центре новую карту по интернету, но выслана она будет на конкретный адрес. Если же человек зарегистрирован под кодом «адрес неизвестен», он должен сам забрать карту в социальном центре, а не каждый бездомный захочет или сможет за ней приехать.

Отсутствие в Дании стандартного удостоверения личности с фотографией владельца вызывает определенные затруднения. Например, во многих случаях людям, не имеющим водительского удостоверения, не так просто подтвердить свою личность — ведь карта государственного медицинского страхования не имеет фотографии. Так, при покупке спиртного молодые люди должны доказать, что им уже есть 16 лет. Для таких случаев можно получить в социальном центре **официальный документ, удостоверяющий личность**.

УДОСТОВЕРЕНИЯ ЛИЧНОСТИ И ПОЕЗДКИ ВНУТРИ СТРАНЫ

ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЕ И АВТОБУСНЫЕ БИЛЕТЫ

При приобретении железнодорожных и автобусных билетов на регулярные рейсы для поездок внутри страны от граждан не требуется каким-либо образом удостоверить свою лич-



ность, и имена в билетах не указываются. Как правило, билеты приобретаются через автоматы, расположенные на вокзалах и станциях, или заказываются и распечатываются через интернет. В последнем случае все же требуется указать свое имя, которое будет внесено в билет. Это делается во избежание двойного оформления билетов. Тогда при посадке на поезд или автобус нужно будет иметь при себе какое-либо удостоверение личности для подтверждения того, что это действительный билет, а не его копия. При этом можно использовать самые разные документы — карту государственного медицинского страхования, любую кредитную карту с напечатанным на ней именем, водительское удостоверение, паспорт или дисконтную карту, оформленную железнодорожной компанией.

Если билеты куплены со скидкой (скидки для студентов, пенсионеров), на контроле нужно будет предъявить документ с фотографией. Это правило установлено во избежание обмана.

ГОСТИНИЦЫ

В Дании нет каких-либо общих требований относительно идентификации личности клиентов в гостиницах, и каждая гостиница решает этот вопрос по своему усмотрению. Обычно от граждан Дании и других стран ЕС, входящих в Шенгенскую зону, удостоверять свою личность посредством предъявления заграничного паспорта не требуется, но им могут предложить заполнить гостевую карту, в которой указывается имя, адрес и дата рождения клиента (но не номер ЛЦР). В некоторых гостиницах у клиента могут попросить карту государственного медицинского страхования или водительское удостоверение для проверки его имени или для заполнения гостевой карты сотрудником гостиницы. В других гостиницах у вас могут на время пребывания забрать кредитную карту, но это делается для гарантии оплаты.

ПАССАЖИРСКИЕ АВИАПЕРЕВОЗКИ

На внутренних авиарейсах в Дании пассажирам не нужно предъявлять заграничный паспорт. Для удостоверения личности пассажира достаточно карты государственного медицинского страхования (без фотографии) или водительского удостоверения, предъявление которых позволяет служащим аэропорта убедиться в том, что перед ними действительно владелец билета. Вторая причина — необходимость привязки сдаваемого багажа к определенному пассажиру. Если человек сдал багаж, но не сел в самолет, этот багаж будет снят с самолета. Данное правило было введено после террористического акта, имевшего место в 1988 году в небе над Шотландией, когда террористы сдали багаж со взрывным устройством, но сами в самолет не сели. В двух датских аэропортах сейчас производится сканирование отпечатков пальцев и/или распознавание радужной оболочки глаза. Это делается в целях безопасности, и ожидается, что эти меры будут введены во всех аэропортах на территории ЕС⁶⁶.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящем обзоре была представлена информация о системе регистрации населения Дании, истории ее развития и принципах, на которых она основана в настоящее время, включая ее главный элемент — номер ЛЦР, позволяющий органам управления идентифицировать гражданина на протяжении всей его жизни. Номер ЛЦР уникален и принадлежит только одному человеку; он не может быть утрачен или изменен.

Доступ ко всем социальным услугам и системе образования, осуществление всех иных прав гражданина увязано с его номером ЛЦР. За исключением иностранцев, временно находящихся в Дании, все лица, имеющие номера ЛЦР, обладают одинаковыми правами и в равной степени могут пользоваться всеми возможностями, которые дает датская система социального обеспечения.

66 Копенгагенские аэропорты. «Процедуры сканирования отпечатков пальцев и распознавания радужной оболочки глаза в аэропортах». Информационный бюллетень, 13.2.2008 г.

Граждане обязаны уведомлять органы, ведущие регистры населения, о месте своего фактического проживания. Люди, не имеющие постоянного места жительства (бездомные), регистрируются под специальным кодом в муниципалитете, в котором ранее они были зарегистрированы по определенному адресу. Человек не может не быть зарегистрированным в каком-либо муниципалитете. В отношении зарегистрированных у него бездомных муниципалитет имеет те же функции и обязанности, что и в отношении остальных граждан, проживающих на его территории.

Хотя в социальные органы предпочтительнее обращаться в том муниципалитете, в котором человек зарегистрирован в качестве проживающего на этой территории, все граждане вправе получить помощь в *любом* муниципалитете независимо от места их регистрации. В таком случае муниципалитеты могут получить финансовую компенсацию через национальную систему, специально организованную для этого.

Регистрация населения в соответствии с номерами ЛЦР осуществляется в центральной базе данных, в которую внесены имена и адреса граждан, их гражданское состояние и т.д. Она является очень эффективным механизмом, позволяющим оптимизировать систему административного управления. Вместе с тем такая база данных дает властям доступ ко всеобъемлющей информации о гражданах и потенциально может использоваться для контроля за населением. Вот почему доступ к информации регулируется строгими правилами, за выполнением которых следит независимое государственное агентство. Все люди, зарегистрированные в системе, имеют возможность подачи жалоб и апелляций.



ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

1. *Borger.dk* — сайт с информацией для граждан по вопросам государственного устройства и административного управления
2. Функции государства. <https://www.borger.dk/Emner/samfundogrettigheder/politikogvalgsystem/styreform/Statregionerogkommuner/Sider/Statensopgaver.aspx>
3. Функции регионов. <https://www.borger.dk/emner/samfundogrettigheder/politikogvalgsystem/styreform/statregionerogkommuner/sider/regionernesopgaver.aspx>
4. Функции муниципалитетов. <https://www.borger.dk/Emner/samfundogrettigheder/politikogvalgsystem/styreform/Statregionerogkommuner/Sider/Kommunernesopgaver.aspx>
5. Правовые акты о регистрации граждан. <https://www.borger.dk/Emner/samfundogrettigheder/folkeregisterogcpr/Sider/reglerforregistererin.aspx?>
6. Переезд на жительство в Данию. <https://www.borger.dk/Emner/boligogflytning/flytning/Sider/atflyttetildanmark.aspx>
7. Медицинское страхование для иностранцев в Дании. <https://www.borger.dk/Emner/udlaendingeidanmark/medborgerskab/Sider/dansksygesikringforudlaendinge.aspx?>
8. Копенгагенские аэропорты. Процедуры сканирования отпечатков пальцев и распознавания радужной оболочки глаза в аэропортах. Информационный бюллетень, 13.2.2008 г. <http://www.cph.dk/CPH/DK/PRESSE/CPH+i+medierne/2008/Februar.htm>
9. Министерство финансов Дании. Финансирование регионов. <http://www.fm.dk/Arbejdsomraader/Kommuner%20og%20regioner/Aftalesystemet/Regionernes%20finansiering.aspx>
10. Retsinformation — собрание датских законов и правовых актов
Закон о системе регистрации граждан, №1134 от 29 ноября 2006 г. (Bekendtgørelse af lov om Det Centrale Personregister. LBK nr. 1134 af 20/11/2006).
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10354> (на датском языке)
(английский текст закона в предыдущей редакции; №426 от 31 мая 2000 г.):
<http://www.cpr.dk/cpr/site.aspx?p=198&ArticleTypeID=76&t=visartikel&ArticleId=4326>
Закон о социальной помощи, № 979 от 1 ноября 2008 г. (Bekendtgørelse af lov om social service LBK nr. 979 af 1/10 2008).
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=121091>
Закон о регистрации населения, №1153 от 23 ноября 2006 г. (Bekendtgørelse om Folkeregistrering. BEK af 23/11 2006).
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10751>
Закон об использовании персональных данных, № 429 от 31 мая 2000 г.
(Lov om behandling af Personoplysninger. LOV nr. 429 af 31/5 2000).
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=828>
Закон об отправлении правосудия, № 1069 от 6 ноября 2008 г. (Bekendtgørelse af lov om rettens pleje. LBK nr 1069 af 06/11/2008).
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=121708>
11. SFI — Национальный центр социальных исследований. Бездомные в Дании, 2007 г. Общенациональное исследование (Hjemløshed i Danmark 2007. National Kortlægning). Benjaminsen, L & Christensen, I. SFI — Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København 2007).
http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2007/0722_Hjemloshed%20i%20DK.pdf
12. Управление статистики Дании. <http://www.dst.dk>.
13. Датский статистический ежегодник, 2008 г. Gunnersen, S.J. & Bisgaard, M.P., Копенгаген.
<http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook.aspx>
14. Управление статистики Дании. Население Дании на конец 2008 г.
http://www.dst.dk/Statistik/seneste/Befolkning/Folketal_kvartal.aspx
15. Центральное управление регистрации граждан при Министерстве внутренних дел. К 75-летию системы регистрации, 1999 г.
<http://www.cpr.dk/publikationer/folkeregistrering1999/forside.htm>



16. Центральное управление регистрации граждан при Министерстве внутренних дел. Система регистрации граждан в Дании, 2001 г. (на английском языке). <http://www.cpr.dk/cpr/site.aspx?p=198&areaid=27&ArticleTypeID=76&t=visartikel&Articleid=4327>
17. Центральное управление регистрации граждан при Министерстве внутренних дел. СРГ — национальный регистр населения Дании, 1991 г. (CPR — Danmarks Folkeregister, Nielsen H., 1991). http://www.cpr.dk/cpr_artikler/Files/Fil1/4392.pdf
18. Центральное управление регистрации граждан при Министерстве внутренних дел. Информация в СРГ. <http://www.cpr.dk/cpr/site.aspx?p=154&ArticleID=4118>
19. Министерство налогообложения Дании. <http://www.skm.dk>
20. Предельная ставка налога в 2008 г. — все налогоплательщики (на английском языке). <http://www.skm.dk/foreign/statistics/marginaltaxforalltaxpayers.html>
21. Министерство налогообложения Дании. Средняя ставка налога в 2008 г. — все налогоплательщики. <http://www.skm.dk/foreign/statistics/averagetaxratesforalltaxpayers.html>
22. Статистические данные Национального апелляционного комитета по социальным вопросам. http://www.ankestyrelsen.dk/tal_fra_ankestyrelsen/

РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ В ПОЛЬШЕ

Дорота Пуджановска (Польша), координатор правового отдела по международному сотрудничеству Хельсинкского фонда по правам человека (Варшава)

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрация
декабря
2005

1. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Республика Польша — унитарное государство с населением около 40 миллионов человек. С 1999 года в Польше существует трехступенчатая система административно-территориального деления: территория страны делится на области (воеводства), состоящие из муниципалитетов (повятов), которые в свою очередь делятся на общины (гмины). Крупные города, как правило, имеют статус повята или гмины. В настоящее время в Польше имеется 16 воеводств, 379 повятов (в том числе 65 городов, имеющих статус повята) и 2478 гмин¹.

Гмина

Это начальная и важнейшая единица административной власти. Руководство гмины составляют совет гмины, избираемый во всеобщих выборах местного самоуправления, и правление, избираемое советом гмины и осуществляющее исполнительную власть. К полномочиям органов самоуправления гмины отнесены среди прочего вопросы, связанные с системой здравоохранения на территории гмины, работа коммунальных служб по уборке и благоустройству, коммунальное строительство, система начального образования, находящиеся на территории гмины дороги и мосты, водопровод и канализация, очистка сточных вод, системы отопления, освещения, дорожного движения и местного транспортного сообщения. Гмины имеют свой бюджет, формируемый за счет налоговых поступлений от граждан.

Повят

В сферу обязанностей повятов включены все локальные вопросы, выходящие за границы гмины, в частности охрана общественного порядка и общая безопасность, противопожарная безопасность и защита от наводнений, предупреждение стихийных бедствий и устранение их последствий, сельскохозяйственные услуги и банковская сфера, содержание общих больниц, борьба с безработицей, строительство и содержание междугминных дорог, содержание средних школ, культурных заведений, деятельность различных контрольных служб и инспекций. Повятам могут делегироваться права воеводств в тех вопросах, которые могут решаться на месте. Повят имеет отдельный бюджет, а его доходы не зависят от доходов гмин. Повят не осуществляет надзор за деятельностью гмин, не может вмешиваться в их права и в финансовое управление. Повят проводит собственную бюджетную политику. Совет повята избирается на выборах в местное самоуправление.

Гмина и повят решают все административные вопросы их жителей. Таким образом, граждане избавляются от необходимости ездить в воеводский центр для решения административных проблем.

Воеводство

Воеводское самоуправление определяет политику региона, т.е. занимается вопросами, которые не могут быть решены на уровне повята. Это прежде всего равномерное развитие экономики (хозяйства), использование нововведений региональных рынков, рациональная образовательная политика до уровня университета, создание привлекательных условий для инвесторов. Главным показателем деятельности воеводства является эффективность управления, наилучшее использование регионального потенциала. Воеводства — достаточно крупные административно-территориальные единицы (минимум несколько миллионов жителей) обладают большим экономическим, организационным, культурным, творческим, а также научным потенциалом, особенно в вопросах инноваций (высшие школы и научно-прикладные институты).

Институт регистрации по месту жительства непосредственно связан с административно-территориальным делением. Предполагается, что община объединяет всех жителей данной территории, а регистрация по месту жительства является способом юридического оформления такого «объединения».

¹ До этого (т.е. в период с 1975 по 1998 год) Польша была разделена на 49 более мелких по территории воеводств. В результате реформы административно-территориальной системы было образовано 16 воеводств (в основном территориально и по названиям совпадающих с историческими областями), были вновь созданы повяты.

2. ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ

Институт регистрации по месту пребывания (месту жительства) имеет в Польше давнюю историю. Система регистрации граждан была создана вскоре после Первой мировой войны, когда Польша вновь стала независимым государством (в то время подобные системы вводились во многих странах Европы). После Второй мировой войны развитие этой системы происходило по советской модели. Институт регистрации по месту жительства был направлен на осуществление контроля над населением посредством выдачи разрешений на проживание в определенном месте и приема на работу при наличии регистрации по месту жительства. С 1970-х годов в Польше происходит постепенное смягчение режима регистрации.

Современная система регистрации основана на принятом еще в 1974 году законе, который действует до настоящего времени (далее по тексту «Закон 1974 года»)², хотя в него были внесены существенные изменения. Формально в Польше до сих пор действует институт «прописки» (*meldunek*³), т.е. институт регистрации по месту жительства, но в настоящее время эта система по существу сводится к регистрации по месту пребывания, хотя и отягощенной историческим наследием института регистрации по месту жительства.

В конце 2008 года Польское правительство подготовило и внесло на рассмотрение в Парламент реформу законодательства о регистрационном учете граждан. Соответствующий закон должен вступить в силу с 2011 года, хотя он все еще не принят Парламентом⁴. Вопреки ожиданиям правительственная реформа не предполагает революционных изменений в институте регистрации по месту пребывания. Закон 2011 года лишь фиксирует сложившуюся ситуацию, законодательно закрепляя факт упразднения института «регистрации по месту жительства» и замены его на институт «регистрации по месту проживания». Для граждан это означает облегчение процедуры получения регистрации⁵. Предполагается, что новый закон будет способствовать освобождению регистрационной системы от исторически сложившихся негативных аспектов и позволит ей наиболее адекватным образом выполнять функции, связанные с контролем миграции населения и защитой прав граждан.

3. ОПИСАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМАХ УЧЕТА НАСЕЛЕНИЯ

3.1. ИНСТИТУТ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ: ПОСТОЯННОЕ МЕСТО ЖИТЕЛЬСТВА И ВРЕМЕННОЕ ПРОЖИВАНИЕ

Регистрация по месту пребывания является одним из институтов административного права, согласно требованиям которого граждане обязаны предоставлять сведения о своем местонахождении. В случае невыполнения этой обязанности, которое рассматривает-

² Закон от 10 апреля 1974 года «О регистрации населения и документах, удостоверяющих личность», (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych), версия с изменениями и дополнениями опубликована в 2006 году, Dz. U.06.139.993.

³ Этимологию этого польского слова проследить довольно трудно, однако оно, вероятно, связано с военной терминологией, где выражение «*meldować się*» означает «прибыть для прохождения службы».

⁴ Законопроект был представлен в октябре 2008 года и вызвал всеобщее разочарование, так как ожидалось, что старая системы перестанет действовать к концу 2008 года. См. «Adres zameldowania zniknie z dowodu osobistego», GP 16 kwietnia 08 (nr 75), «Rejestracja ułatwi życie obywatelom» supra n. 1.

⁵ «ZMIANA PRAWA MIEJSCE ZAMIESZKANIA, Właściciel nie decyduje o rejestracji REJESTR PESEL» Gazeta Prawna, No. 245, 16 декабря 2008 г.



ся как правонарушение, виновные могут получить предупреждение или заплатить штраф в размере до 5000 польских злотых.

Действующий закон «О регистрации населения и документах, удостоверяющих личность» (Закон 1974 года) предусматривает два вида регистрации по месту пребывания: гражданин обязан иметь регистрацию по **месту постоянного проживания** и, при определенных обстоятельствах, по **месту временного проживания**. Законом предусмотрено, что объектом регистрации является факт проживания. **Постоянное место проживания ('pobyt stały')** определяется как нахождение по определенному адресу с намерением постоянного проживания (статья 6.1 Закона 1974 года)⁶. **Временное место проживания ('pobyt czasowy')** определяется как пребывание в каком-либо месте без намерения изменить постоянное место жительства, т.е. пребывание в другом населенном пункте или по другому адресу в том же населенном пункте (статья 7.1)⁷. Например, в случае командирования работников в другой город, в случае учебы или временного трудоустройства в другом регионе граждане обязаны регистрироваться по месту временного проживания. При регистрации по месту проживания — как постоянного, так и временного — должен быть указан адрес (статья 9b.1–2 Закона 1974 года).

Гражданин обязан зарегистрироваться по месту проживания (постоянного или временного) в случае, когда срок его пребывания по данному адресу превышает 3 дня (статья 10.1 Закона 1974 года). При временном пребывании в населенном пункте с проживанием в гостинице, в санатории, в доме отдыха или в другом учреждении гражданин обязан оформить регистрацию по месту временного проживания в течение 24 часов с момента прибытия (статья 10.2 Закона 1974 года). Регистрацию по месту пребывания производят муниципальные органы, однако в случае проживания в общежитиях, гостиницах и т.п. запись о регистрации вносится в учетные книги, которые ведутся под наблюдением администрации соответствующих учреждений (статья 13 Закона 1974 года).

3.2. УСЛОВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ПОСТОЯННОГО И ВРЕМЕННОГО ПРОЖИВАНИЯ

Для оформления регистрации по месту постоянного или временного проживания на период более 2 месяцев простого предъявления удостоверения личности и сообщения информации об адресе недостаточно (статья 9.1 Закона 1974 года). Гражданину необходимо представить регистрирующему органу оформленное надлежащим образом и подписанное владельцем жилого помещения (или иным лицом, имеющим право на использование данного помещения) подтверждение о проживании⁸, а также документ, удостоверяющий право такого лица на данное жилое помещение (статья 9.2a Закона 1974 года)⁹. Здесь отчетливо вид-

⁶ NB.: Постоянным местом жительства лица, работающего на судне внутреннего плавания, считается город, где находится главный офис его работодателя (статья 6.2 Закона).

⁷ Для лиц, работающих на морских судах, и для командированных работников, живущих в трейлере [по-польски — w ruchomym urządzeniu mieszkalnym] за пределами своего постоянного места жительства, местом их постоянного жительства считается место, где находится главный офис работодателя (статья 7.1 Закона).

⁸ Важно отметить, что в законе используется термин «право на место проживания» («uprawnienie do przebywania w lokalu»), который несколько шире гражданско-правового понятия. Так, ближайшие родственники и другие близкие собственника, квазисобственника (в случае кооперативного жилья) или законно проживающего в данном помещении лица также имеют права на проживание в этом помещении.

⁹ Судебная практика, однако, в ряде случаев противоречит букве закона. Так, например, Верховный суд постановил, что «предъявление свидетельства о праве на проживание в конкретном жилом помещении не является необходимым условием для его регистрации по месту постоянного или временного проживания». (Przedstawienie potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, nie stanowi przesłanki zameldowania osoby na pobyt stały lub czas trwający ponad dwa miesiące wyrok), Supreme court judgement of 8 October 2002, case call number III RN 183/ 01 (SN z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt III RN 183/ 01, OSNP 2003/ 20/ 477).



ны исторические коннотации¹⁰ системы регистрации. Несмотря на решение Конституционного суда (2002 год)¹¹, Парламент вновь утвердил требование документального подтверждения правомерности проживания, одновременно отметив, что регистрация по месту проживания не имеет иных последствий, кроме регистрационного учета граждан (статья 9.2b Закона 1974 года). Важно заметить, что в отличие от имеющего место при коммунистическом режиме «получения административного разрешения на проживание» современная регистрация по месту постоянного или временного проживания не имеет никаких правовых последствий в рамках гражданского права, никоим образом не влияет на права собственника или арендатора в отношении занимаемого жилого помещения. Нужно отметить, что после принятого в 2002 году решения Конституционного суда (где указывалось, что регистрирующие органы не вправе выяснять правомерность проживания) суды все чаще стали выносить решения, согласно которым гражданам разрешалось регистрироваться по месту проживания в помещениях, в которых по другим законам (например, в соответствии со строительным правом) нельзя проживать. В качестве прецедента рассматривалось дело о регистрации в домике на садовом участке, который считается не жилым помещением, а местом для отдыха¹². Аналогичным образом рассматриваются ситуации, связанные с проживанием в иных помещениях, которые согласно нормам строительного права, считаются нежилыми. В таких случаях, несмотря на наличие регистрации, проживающий в нежилых помещениях человек будет считаться «бездомным» и будет иметь право на оказание социальной помощи¹³. Эта судебная практика основывается на решении Конституционного суда от 2002 года и не принимает во внимание новую Статью 9a Закона 1974 года¹⁴. Как видно из описания, польская система регистрации по месту пребывания имеет внутреннее противоречие: с одной стороны, органы власти обязаны внести правильные сведения в реестр. С другой стороны они в ряде случаев не могут осуществить регистрацию.

Если соблюдены все необходимые требования и представлены все необходимые документы, государственные органы лишь регистрируют представленные сведения, это действие не является юридическим по своей природе. Для регистрации не нужны никакие админист-

10 N.B. Большой словарь польского языка определяет слово *meldunek* («прописка») как сообщение административным органам о том, что человек проживает в данном месте, что является необходимым условием законного проживания (*zgłoszenie władzom administracyjnym swojego lub czyjegoś pobytu uprawniające do zamieszkiwania w jakimś miejscu*).

11 С 19 июня 2002 года вступило в силу решение Конституционного суда, который аннулировал требование о предоставлении согласия собственника жилого помещения при регистрации (Решение от 27 мая 2002 года, опубликованное в *Dz. U.02.78.716*). Это требование, введенное в 1984 году, формулировалось следующим образом: «При регистрации по месту жительства или проживания на срок более 2 месяцев гражданин должен представить подтверждение законности проживания в жилом помещении, где он намерен зарегистрироваться». Закон от 30 июня 1984 года (версия Закона 1974 года с последующими дополнениями и изменениями, опубликованная в *Dz. U.1984.32.174*).

12 Решение Высшего административного суда от 19 июня 2002 года (дело номер II SA/ Łd 1963/ 00, OSP z 2003 r. nr 5, item 69), cf. «*Odmowa zameldowania*», GP GP 17 декабря 2003 г. (No. 245)

13 Согласно статье 6 Закона «О социальной помощи» от 12 марта 2004 года (с дополнениями и изменениями) (*Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity)* *Dz. U.08.115.728*) бездомным считается лицо, которое не проживает в жилом помещении, подлежащем защите согласно Закону о защите жильцов, или в социальном жилье, и которое не имеет регистрации по месту проживания, а также лицо, которое не имеет жилья и зарегистрировано в месте, которое на законных основаниях не может рассматриваться как жилое помещение.

14 Статья 9.2a была включена в Закон 1974 года в 2004 году взамен статьи 9.2, которая в 2002 году была признана недействительной Конституционным судом. См. Закон от 16 апреля 2004 года о внесении изменений в Закон 1974 года (*Dz. U.04.93.887*), вступивший в силу с 1 мая 2004 года.



ративные решения¹⁵. Административные органы только осуществляют регистрацию заявителя по указанному месту проживания, однако при этом они вправе выполнить процедуры установления фактов в случае, если имеются основания полагать, что проживание является или стало фиктивным¹⁶.

3.3. МЕСТО СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ В СИСТЕМАХ УЧЕТА ЖИТЕЛЕЙ

Регистрация по месту пребывания является составной частью общей системы учета граждан. Законом от 10 апреля 1974 года «О регистрации населения и документах, удостоверяющих личность» предусмотрен закодированный личный регистрационный номер, присваиваемый при рождении. Этот номер называется PESEL, по первым буквам его полного названия *Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności* («Универсальная электронная система регистрации населения»). Этим же законом регулируются вопросы, связанные с выдачей и заменой документов, удостоверяющих личность. Согласно закону требование о регистрации по месту пребывания является основой системы контроля местонахождения и миграции граждан. Общая система учета позволяет включать персональные данные из других систем учета, в том числе и из системы регистрации по месту пребывания, в систему PESEL.

Еще одна система учета населения — записи актов гражданского состояния. Записи актов гражданского состояния ведутся территориальными органами власти. Учреждения, регистрирующие акты гражданского состояния, находятся в ведении общин¹⁷. Сведения, связанные с изменением гражданского состояния (т. е. изменение имени, фамилии и других личных данных), должны направляться в местные органы по месту постоянной регистрации конкретного гражданина (при отсутствии у него постоянной регистрации — в местные органы, на территории которых он был в последний раз постоянно или временно зарегистрирован), а также в орган, выдавший гражданину документ, удостоверяющий личность (ст. 14.1 Закона 1974 года). В случае изменения гражданства соответствующие сведения направляются в администрацию воевод — представителя правительства на территории воеводства (статья 14.4 Закона 1974 года). Если гражданин не имеет постоянного места жительства или имеет временную регистрацию менее чем на 3 месяца, но при этом ему был присвоен регистрационный номер (PESEL), то вышеперечисленные сведения поступают непосредственно в Министерство внутренних дел, которое ведет учет населения в системе PESEL. Система PESEL основана на принципе достоверности сведений, содержащихся в удостоверении личности.

Польское удостоверение личности содержит персональные данные, а также сведения о месте регистрации. В удостоверениях личности бездомных и граждан, проживающих за пределами Польши, адрес регистрации не указывается¹⁸. Удостоверение личности и содер-

¹⁵ Тем не менее органы власти обязаны принять соответствующее решение в тех случаях, когда они действуют *motu proprio* (по собственной инициативе) или по требованию какого-либо лица, например с целью внести исправления в сведения о регистрации и очистить квартиру от «мертвых душ».

¹⁶ В соответствии с судебной практикой условие оставления места проживания действует только в том случае, когда гражданин оставляет место проживания навсегда и добровольно, при отсутствии угроз, насильственных действий или мошенничества (Решение Высшего административного суда от 3 апреля 2000 года, дело № V SA 1784/99; Решение Высшего административного суда от 23 апреля 2001 года, дело № V SA 3169/00). Следует отметить, что отказ от гражданского иска с целью сохранения имущества рассматривается как добровольное действие (Решение административного суда от 12 апреля 2001 года, дело № V SA 3078/00).

¹⁷ Статья 5а Закона об актах гражданского состояния от 29 сентября 1986 года (с изменениями и дополнениями), (*Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jednolity)*), Dz. U. 2004 r. Nr 161 poz. 1688.

¹⁸ Именно поэтому многие утверждают, что эта система увеличивает количество лиц без определенного места жительства.



жащиеся в нем сведения являются предметом общественного доверия. В настоящее время вместо бумажного документа в качестве удостоверения личности используется пластиковая карта. В случае любого изменения содержащихся в удостоверении личности сведений такие карты подлежат замене. Удостоверения личности выдаются компетентными территориальными органами или органом общины Сродмесче (Środziesie) в Варшаве (в случае, когда другие органы не имеют соответствующей компетенции).

4. РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА

Большая часть законодательства, регулирующего реализацию прав и свобод польских граждан, имеет дело не с понятием «**зарегистрированное место проживания**», а с понятием «**фактическое место проживания**», как оно определено в статье 25 Гражданского кодекса (*cf. n. 20 supra*). Казалось бы, регистрация по месту пребывания не должна оказывать влияния на возможность реализации гражданами их прав и свобод. Однако, несмотря на проведенные реформы системы регистрации по месту пребывания, в ряде случаев при получении тех или иных услуг наличие регистрации по месту постоянного или временного проживания все еще имеет существенное значение.

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Для поездок внутри страны гражданин должен иметь при себе **удостоверение личности** или **паспорт**, поскольку граждане, не имеющие указанных документов, могут быть задержаны полицией для выяснения личности. Однако для задержания с целью выяснения личности власти должны предъявить основания. Удостоверение личности должно содержать актуальную информацию о месте жительства гражданина, поэтому при переезде документ, удостоверяющий личность, подлежит замене. Замена удостоверений личности производится на платной основе, сумма оплаты покрывает расходы на изготовление пластиковой карточки. Лицам без определенного места жительства, у которых в удостоверении личности не указан адрес проживания, рекомендуется носить с собой паспорт, так как в противном случае они могут быть приняты за иностранцев и задержаны, если не смогут заплатить штрафы за какие-либо административные или незначительные правонарушения¹⁹.

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Система социального обеспечения, оперирует понятием «**фактическое место проживания**» (*miejsce zamieszkania*), однако в действительности социальное обеспечение увязано с **зарегистрированным местом проживания** (статья 101.1 Закона о социальной помощи от 12 марта 2004 года (с изменениями и дополнениями))²⁰. Лица без определенного места жительства относятся к общине, в которой они были ранее зарегистрированы по месту жительства, и могут получать социальную помощь в районе, где они фактически находятся (*miejsce pobytu*) только в экстренных случаях (статья 101.3). Община, к которой такой гражданин «приписан», обязана возместить расходы, понесенные общиной, предоставившей социальную помощь такому лицу (101.7).

¹⁹ Еще одна проблема заключается в том, что новые удостоверения личности в виде пластиковых карт, на которых указан «адрес регистрации», необходимо заменять в случае, если эти сведения становятся неверными. До выезда из страны гражданин обязан сняться с регистрационного учета по месту жительства (в случае выезда на срок более 3 месяцев), что, в свою очередь, влечет за собой необходимость выдачи ему нового удостоверения личности без указания адреса регистрации. Если не удастся получить новое удостоверение достаточно быстро, гражданин вынужден выехать из страны с паспортом и без удостоверения личности. Некоторые полагают (несмотря на явные указания об обратном в статье 37.1 (4) Закона 1974 года), что нельзя иметь удостоверение личности без указания на нем адреса. Ср. MAŁGORZATA PIASECKA-SOBKIEWICZ, *Gazeta Prawna* 1 lutego 08 (nr 23).

²⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity), Dz. U.08.115.728.



Такой порядок создает целый ряд проблем для лиц без определенного места жительства. Если человек не может получить регистрацию по месту пребывания из-за отсутствия помещения, в котором он мог бы зарегистрироваться, то он не будет получать социальную помощь вне территории общины, в которой он был когда-то зарегистрирован. Такой гражданин не может обращаться с просьбой о предоставлении социального жилья в общину, где он фактически находится, но к которой не «прикреплен»²¹. Это может серьезно сказаться на судьбе людей, которые решают или вынуждены жить в объекте недвижимости, который по закону не является пригодным для проживания (ср. приведенное выше определение лица без определенного места жительства), или живут в помещении, законные права на которое они не могут подтвердить (ср. рассмотренные выше условия регистрации по месту жительства), или даже живут в жилье социального найма со своими родителями, но власти отказываются регистрировать детей, чтобы избежать наследования ими квартиры после смерти родителей²².

СИСТЕМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Предоставление медицинских услуг осуществляется исключительно на основе **фактического места проживания** граждан, а услуги и консультации специалистов можно получить в любом месте на территории Польши. Такое функционирование системы здравоохранения объясняется принципом финансирования, когда бюджет системы здравоохранения находится в ведении специального агентства, а не в ведении муниципальных органов власти.

СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ

Польская система образования устроена по региональному принципу. В соответствии с Законом о системе общего образования²³ дети зачисляются в школы по **зарегистрированному месту проживания**. Дети, имеющие регистрацию в других районах, могут быть зачислены в ту или иную школу только при наличии свободных мест. Практически повсеместно при зачислении в школу требуется представить справку о регистрации по месту жительства. Фигурирующее в законе «О системе общего образования» понятие «**фактическое место проживания**» трактуется как «**зарегистрированное место проживания**». Если ребенок все же посещает школу за пределами «своей» общины, то родители обязаны сообщить в местную школу, где именно обучается их ребенок, в противном случае они могут быть оштрафованы за невыполнение обязанностей по обучению детей. По закону директора школ обязаны контролировать соблюдение закона о всеобщем образовании, исходя из списка детей, зарегистрированных на территории общины.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Согласно польскому законодательству, избирательные права граждан **с регистрацией по месту постоянного или временного проживания не связаны**. Список избирателей составляется на основе списка лиц, имеющих право голоса, который формируется из граж-

²¹ Этот аргумент был представлен Комиссаром по гражданским правам при его обращении в Конституционный суд.

²² Следует отметить, что регистрация по месту жительства имеет определенное значение в случае предоставления жилья социального найма при продлении найма, а также при наследовании права найма жилого помещения. В связи с этим институт регистрации по месту временного проживания, вероятнее всего, сохранится в польском законодательстве. О случаях отказа в регистрации детей см., например «Walka o adresy», the Dziennik Bałtycki daily, 26.06.2002.

²³ Закон от 7 сентября 1991 года «О системе общего образования» (с изменениями и дополнениями), (Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity)), Dz. U.04.256.2572.

дан, **фактически и постоянно проживающих** на данной территории. Любое лицо, имеющее право голоса, может зарегистрироваться в качестве избирателя. Это относится к выборам президента²⁴, парламентским выборам²⁵, выборам делегатов Европарламента²⁶, а также к местным выборам²⁷.

В отношении пассивного избирательного права (права быть избранным) действует та же норма о «**месте фактического проживания**». Проблемы возникают в том случае, если избранный депутат или кандидат в депутаты фактически проживает за пределами территориального образования. Если такой факт проживания за пределами муниципалитета или общины подтвердится, то будет применено положение закона о необходимости «**фактического проживания**» на территории, поскольку закон предполагает, что депутаты местных органов власти представляют ту общину, членами которой они в действительности являются.

ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

В соответствии со статьей 25 Гражданского кодекса (*cf. n. 20 supra*) территориальная юрисдикция судов основана на принципе **фактического места проживания**. С изменением места проживания гражданина изменяется и его подсудность. В соответствии с процедурой истец и ответчик обязаны уведомить суд об изменении места своего проживания (статья 136.1 Гражданско-процессуального кодекса; статья 139.1 Уголовно-процессуального кодекса).

Иногда возникают проблемы, связанные с определенным законом порядком вручения повестки о явке в суд. Поскольку система не до конца продумана, она не гарантирует, что суды и истцы могут выяснить, куда именно нужно направлять судебные извещения, и что потенциальные ответчики при несвоевременном получении (или неполучении) повестки в суд могут не опасаться заочного вынесения судебных решений.

24 Статья 31. 1. «Лицо, имеющее право голоса и временно проживающее на территории общины во время проведения выборов, должно быть, по его требованию, внесено в список избирателей не позднее 10 дней до дня голосования». Статья 31.2, статья 31.1 применяется также к избирателям, не имеющим официального адреса [nigdzie nie zamieszkałego] и проживающим на территории соответствующей общины. Закон от 27 сентября 1990 года «О президентских выборах», с учетом изменений и дополнений (Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej).

25 Статья 19.1 и статья 19.2 Закона от 12 апреля 2001 года «О выборах в Сейм и Сенат Республики Польша, с учетом изменений и дополнений (USTAWA z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej) Dz. U.07.190.1360).

26 Статья 35.1 содержит обратную отсылку к статье 19 Положения о парламентских выборах. Закон от 23 января 2004 года «О выборах в Европейский парламент» (Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego Dz. U.04.25.219).

27 Статья 6.1. «Правом голоса на муниципальных выборах обладает гражданин Польши (как в статье 5, где указаны возрастной ценз и требование о постоянном фактическом проживании), внесенный в список избирателей на парламентские выборы не позднее чем за 12 месяцев до даты выборов. (Статьей 6.2 это право предусматривается для лиц, достигших необходимого возраста в течение этого 12-месячного срока). Статья 6а.1. Правом голоса на муниципальных выборах обладает гражданин Европейского Союза, не являющийся гражданином Польши, которому не позднее, чем на день выборов, исполнилось 18 лет, который постоянно проживает на территории данного муниципалитета и который внесен в список избирателей не позднее 12 месяцев до даты выборов. (Статьей 6а.2 это право предусматривается для лиц, достигших необходимого возраста в течение этого 12-месячного срока). Закон от 16 июля 1998 года «О выборах в советы общин, повятов и в малые сеймы воеводств» (Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw Dz. U.03.159.1547).



ТРУДОВЫЕ ПРАВА

За исключением **требования о наличии удостоверения личности и о наличии адреса регистрации на удостоверении личности** система регистрации по месту пребывания не создает никаких проблем при трудоустройстве граждан. Важно отметить, что биржи труда, находящиеся в ведении повятов, **не требуют от безработных подтверждения регистрации по месту пребывания**. Безработные, обращающиеся за получением пособий (а также медицинского страхования) и за помощью в трудоустройстве, должны лишь официально заявить, что они не зарегистрированы на какой-либо другой бирже труда²⁸.

Есть информация о единичных случаях, когда местные органы власти требовали предъявления регистрации по месту жительства в соответствующей общине, но эти проблемы были решены. Однако, помимо дискриминации бездомных, существует еще одна практическая проблема, на которую обращают внимание при трудоустройстве. По мнению многих, заработная плата может выплачиваться только в том случае, если работник зарегистрирован в том же районе, где находится налоговый орган, в котором он стоит на учете. Очевидно, что эта проблема может быть решена, если обязать работника указывать, в каком налоговом органе он поставлен на учет согласно месту его фактического проживания.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

В налоговом законодательстве существует та же проблема противоречия между двумя понятиями, что и в большинстве других законов: **местом фактического проживания (zamieszkanie) и зарегистрированным местом проживания (zameldowanie)**. В соответствии с Законом о подоходном налоге налог должен быть рассчитан и уплачен гражданином в **месте его фактического проживания — miejsce zamieszkanie** (статья 3 Закона о подоходном налоге с физических лиц²⁹). Даже лица без определенного места жительства должны указать место своего фактического проживания в соответствии со статьей 25 Гражданского кодекса (*cf. n. 20 supra*). Регистрация по месту проживания не имеет значения для целей уплаты налогов³⁰. Граждане должны заполнить и подать в налоговый орган форму NIP-3, в которой указывается место их фактического проживания, однако это не освобождает их от обязанности зарегистрироваться по месту постоянного или временного пребывания в соответствии с Законом о регистрации по месту пребывания. Как уже отмечалось, в идеале адрес регистрации и адрес фактического проживания должны совпадать. Некоторые общины призывают граждан подавать налоговые декларации в налоговые органы по месту фактического проживания, независимо от места регистрации. Так, например, происходит в общине Легионов (Legionów)³¹ и в Варшаве³². Для общины это выгодно, так как 40% подоходного налога остается в общине, а 10% идет в бюджет повята³³. При этом умалчивается тот факт, что подача нало-

²⁸ Приложение «Азбука пособий», Gazeta Prawna, 17 октября 2006 года, с. C23.

²⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. (tekst jednolity), Закон от 26 июля 1991 года (с изменениями и дополнениями), Dz. U.00.14.176.

³⁰ Ивона Потыралла (Iwona Potyralla), представитель налогового управления общины Варшава-Сродмесче.

³¹ «Gminy zabiegają o podatników», Gazeta Prawna 7 marca 08 (nr 48).

³² Информационная программа канала TVN, интервью с Ивной Потыралла (Iwona Potyralla), представителем налогового управления общины Варшава-Сродмесче.

³³ В общине Пружков (Pruszków) в Варшаве в магазине Leroi Merlin предлагалась 20-процентная скидка тем, кто регистрируется в налоговых органах данной общины; в результате число зарегистрировавшихся увеличилось на 43% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. См. «Nagradzany meldunek», Gazeta Prawna 31 maja 2006 (nr 105).

говой декларации и уплата налога в общине, где гражданин не зарегистрирован по месту постоянного или временного пребывания (например, если домовладелец не дает согласия на регистрацию), означает, что он должен нести ответственность за несоблюдение требования Закона о регистрации по месту пребывания. Возникла ситуация, когда люди бросились платить налоги в эти общины, не будучи официально зарегистрированными в них. Тем самым они фактически продемонстрировали, что нарушили Закон о регистрации по месту пребывания (за такое нарушение может быть наложен штраф в размере до 5000 польских злотых).

5. ВЫВОДЫ

В рамках данного анализа ставилась задача познакомить читателей с существующим в Польше институтом регистрации по месту пребывания, поэтому в обзоре законодательства и правоприменительной практики мы обратили внимание только на некоторые, наиболее существенные моменты системы регистрации, проанализировали ее влияние на возможность реализации конституционных прав граждан.

Даже беглый анализ показывает, что существующая в Польше система регистрации по месту пребывания, несмотря на все попытки ее реформирования, имеет ряд существенных недостатков.

Регистрационная система далеко не в полной мере выполняет возложенные на нее функции. Система регистрации по месту пребывания устанавливает целый ряд противоречивых правил, которые отнюдь не служат провозглашаемой цели контроля миграции населения, поскольку регистрация постоянного и временного проживания зачастую обставлена такими условиями, которые делают регистрацию невозможной. Получение точных данных о миграции и местонахождении граждан пока остается недостижимым идеалом.

Другими словами,— существует несоответствие средств (система регистрации) и целей (контроль миграции и местонахождения граждан). При этом в ряде случаев система все еще является препятствием в реализации прав граждан.

Можно добавить, что в существующем виде законодательство в большей степени способно регулировать, а не контролировать миграцию, лишая граждан ряда преимуществ, характерных для государства всеобщего благосостояния. Некоторые положения противоречат принципу доверия государству, так как требуют от граждан невозможного (см. условия регистрации по месту жительства), а также создают предпосылки для самооговора.

СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА В ЛИТВЕ

Ирина Грейчиене (Литва), кандидат юридических наук, доцент
Клайпедского университета

Санкт-Петербург
ОПВС РУВД
в отделе милиции
СН Я Г

регистрационного учета
декларация
2005

1. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

По Конституции, принятой на референдуме 25 октября 1992 года, Литовская Республика является полупрезидентской республикой с демократическим режимом. Территория республики составляет 65 200 кв. км., население, по данным Департамента статистики на июнь 2005 года, — 3,414 млн. жителей, при этом 99% жителей Литвы имеют литовское гражданство, 0,4% — российское.

Территория Литвы в настоящее время разделена на 10 уездов (округов) (лит. *apskritis*). Уезды — административные единицы высшего уровня, они представляют собой территории, управляемые органами государственной власти; уезды подразделяются на муниципальные образования — самоуправления (лит. *savivaldybė*). В Литве имеется 7 городов, 2 курорта и 43 района, а также 8 вновь образованных самоуправлений. Самоуправления в свою очередь делятся на староства (лит. *seniūnija*).

Самоуправления в Литве реально выполняют свою основную функцию — решение вопросов обеспечения ежедневной жизнедеятельности местного населения. В компетенции самоуправлений находятся государственные учреждения общего среднего образования и дошкольные учреждения (средние школы, детские сады, подростковые клубы), учреждения первичной медицинской помощи (поликлиники) и социального ухода (пансионаты для престарелых)¹. Через муниципалитеты осуществляется выплата пенсий и социальных пособий, однако средства для этого целевым образом поступают из государственного бюджета. Самоуправления утверждают и исполняют планы развития территорий, предоставляют коммунальные и транспортные услуги, отвечают за эксплуатацию муниципального жилищного фонда и т.д..

2. СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА И ДОКУМЕНТЫ, УДОСТОВЕРЯЮЩИЕ ЛИЧНОСТЬ

2.1. ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА (ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)

Провозгласив в 1990 году независимость, Литва ввела удостоверение, подтверждающее литовское гражданство, которое предоставлялось всем проживающим на территории республики (по желанию). Удостоверение гражданина Литвы действовало параллельно с паспортом гражданина СССР. С 1993 года началась замена паспортов граждан СССР на литовские паспорта и удостоверения личности гражданина Литвы. В новых литовских паспортах, по советскому образцу, ставились печати о прописке, о заключении брака, о наличии детей и другие отметки. Паспорт был действителен на территории Литвы, но также выполнял функцию заграничного паспорта: в него вклеивались визы, с ним можно было пересекать внешние границы. Оформлением прописки в советское время занимались паспортисты домоуправлений, они передавали документы в паспортную службу территориальных отделений милиции. После отделения от Советского Союза регистрационно-паспортная система некоторое время оставалась прежней. И только с приватизацией домоуправлений (1995–1996 годы) паспортные столы были упразднены, их функции по регистрации людей по месту жительства стали выполнять сотрудники миграционной службы. С 1 июля 2007 года оформлением декларирования места жительства занимаются сотрудники самоуправлений (мэрии).

2.2. ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА

Основным документом, регламентирующим правоотношения в системе декларирования места жительства, является закон №VIII-840 «О декларировании места жительства» от 2 июля 1998 года.

1 Специализированные медицинские центры и больницы находятся в ведении министерства здравоохранения.

Целями декларирования является сбор и аккумуляция данных о месте жительства лиц для осуществления государственных задач, улучшения администрирования, осуществления программ в области образования, социальной защиты, здравоохранения, а также других, связанных с лицом, его местом жительства и благополучием программ (ст. 2 Закона «О декларировании места жительства»).

Декларирование места жительства является **обязательным** для всех жителей Литовской Республики. Местом жительства считается место, где человек постоянно или большую часть времени проживает. Если имеется несколько мест проживания, то местом жительства считается то место, где находится личное имущество (или основная часть имущества), где находится рабочее место или где проходит большая часть жизни. Местом жительства новорожденного считается место жительства родителей (родителя) на момент его рождения (ст. 3, п. 2 Закона «О декларировании места жительства»).

Лица, обязанные декларировать место жительства, декларируют его в течение 15 рабочих дней по прибытии в Литовскую Республику или после смены места жительства. Лица, отбывающие из Литвы на срок более шести месяцев, декларируют изменение места жительства в течение 7 рабочих дней до отбытия (ст. 10 Закона «О декларировании места жительства»). Если человек выписался и в течение 15 дней не задекларировал новое место жительства, то должностные лица самоуправлений обязаны сообщить об этом сотрудникам миграционной службы, в обязанности которых входит контроль за соблюдением правил декларирования места жительства.

За проживание без декларирования места жительства, а также за предоставление ложных данных предусмотрена административная ответственность (ст. 201, ч. 1, Кодекс административных правонарушений ЛР).

Приказом министра внутренних дел от 2 декабря 2002 года № 563 «Об утверждении правил декларирования места жительства и оформлении данных декларирования» были отменены все отметки в паспорте. Вместо этих отметок в случае необходимости (по просьбе жителя) выдается справка о декларировании места жительства (для тех служб, которые не имеют доступа к базе данных регистрации граждан).

Декларирование места жительства не занимает много времени. Для этого необходимо просто предъявить удостоверение личности, свидетельство о наличии собственного жилья или письменное согласие владельца жилья (арендодателя, родственника, знакомого), на площади которого человек проживает.

10 июля 2006 года Правительство Литовской Республики приняло Постановление № 685 «О передаче функций самоуправлениям и о порядке учета данных декларирования места жительства и лиц, не имеющих своего жилья». С 1 июля 2007 года функции регистрирования лиц без определенного места жительства выполняют должностные лица самоуправлений (мэрии). С этого времени лица, не имеющие своего жилья, регистрируются на территории самоуправлений (мэрии), и это вносится в общую компьютерную базу данных Службы регистра при МВД.

Когда велись переговоры о вступлении Литвы в ЕС, Европейским Союзом были выдвинуты требования, касающиеся защиты прав человека. Одно из требований — защита личных данных граждан. В связи с этим 21 января 2003 года был изменен Закон Литовской Республики «О правовой защите личных данных». Данный закон регламентирует отношения, возникающие при ведении личных данных автоматическим или неавтоматическим способом (списки, картотеки, дела, своды и др.). Законом устанавливаются права физических лиц, порядок защиты этих прав, права, обязанности и ответственность юридических и физических лиц при упорядочении личных данных.

Вся информация о физических лицах собирается, хранится в службе Регистра жителей при Министерстве внутренних дел Республики. Многие государственные службы и учреждения (полиция, пограничная служба, соцстрах, банки, государственное учреждение при МВД «Регитра», занимающееся учетом автотранспорта, приемом водительских экзаменов и выдачей водительских удостоверений и др.), имеют доступ к базе данных граждан Службы регистра при МВД, в которой имеется информация, в том числе и о месте жительства. Такие



учреждения, как детские сады, службы социального обеспечения и др. не имеют доступа к базе данных, поэтому при обращении в эти организации для получения услуг необходимо предоставлять справку о декларировании места жительства.

2.3. СИСТЕМА ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ

Основным документом в Литве является идентификационная карточка, удостоверяющая личность (пластиковая карточка с фотографией и штрихкодом). Карточка используется внутри страны и в странах Евросоюза вместо паспорта. Паспорт используется для поездок за границу в те государства, где существует визовый режим.

Идентификационная карточка

Закон Литовской Республики «Об идентификационной карточке» («Ėinios», 2001 г., № 97–3417) был принят 6 ноября 2001 года и вступил в силу 1 января 2003 года

Идентификационная карточка — это основное удостоверение личности гражданина, подтверждающее его личность и гражданство, а также предназначенное для использования в Литовской Республике («Ėinios», 2001 г., № 97–3417; «Ėinios», 2002 г., № 109-4838).

Идентификационная карточка выдается лицу после того, как вопрос о его гражданстве решен в соответствии с Законом о гражданстве Литовской Республики («Ėinios», 2002 г., № 95–4087). Граждане, достигшие 16-летнего возраста, **обязаны** в течение одного месяца обратиться в миграционную службу по месту жительства, записанному в регистре населения, для выдачи идентификационной карточки. В случае необходимости идентификационная карточка может быть выдана и гражданину, не достигшему 16 лет.

На основе сведений центральной базы данных регистра населения Литовской Республики (Служба регистра при МВД) в идентификационную карточку вносятся следующие данные: имя (имена); фамилия; пол; дата рождения; личный код; гражданство. Кроме персональных данных гражданина карточка содержит следующую информацию: название учреждения ее выдавшего; дату выдачи; срок действия. Фотография и подпись вносятся в идентификационную карточку путем лазерной гравировки.

Проживание без идентификационной карточки либо с недействительной идентификационной карточкой влечет за собой административную ответственность в виде предупреждения или штрафа².

Идентификационная карточка — это личное удостоверение нового поколения, отвечающее требованиям Европейского Союза и рекомендациям Международной Организации Гражданской Авиации (ICAO). Создание идентификационной карточки осуществлялось при использовании новейших технологий и самых передовых средств защиты.

Паспорт

Закон Литовской Республики о паспорте («Ėinios», 2001 г., № 99–3524) был принят 8 ноября 2001 года и вступил в силу 1 января 2003 года.

Паспорт — это личное удостоверение гражданина Литовской Республики, подтверждающее его личность и гражданство и предназначенное для поездок за границу. Владение паспортом **не является обязательным**. Паспорт выдается гражданину, проживающему в Литовской Республике или в иностранных государствах, по его просьбе.

Граждане, указывающие (декларирующие) в регистре населения Литовскую Республику в качестве своего места жительства, с просьбой о выдаче и замене паспорта должны обращаться в миграционную службу по месту жительства. Если место жительства гражданина не указано в регистре населения и он не может декларировать свое место жительства в установленном порядке («Ėinios», 1998 г., № 66–1910; 2002 г., № 45–1711), то выдачу и замену

² Ст. 200, Кодекс административных правонарушений Литовской Республики.

паспорта осуществляет та миграционная служба, на территории которой проживает гражданин (по его письменной просьбе). Граждане, проживающие за границей и декларирующие свое место жительства в Литовской Республике, подают просьбу о выдаче (замене) паспорта и документы в ту миграционную службу, на территории которой они декларировали свое место жительства. Граждане, проживающие за границей и не декларирующие свое место жительства в Литовской Республике либо декларировавшие отъезд из Литовской Республики, с просьбой о выдаче или замене паспорта обращаются в дипломатические представительства или консульские отделы Литовской Республики за границей либо в Департамент миграции при Министерстве внутренних дел Литовской Республики (Вильнюс).

Создание паспорта осуществлялось при использовании новейших технологий и самых передовых средств защиты. Данные, изображение лица и подпись вносятся в поликарбонатный слой паспорта путем лазерной гравировки. Паспорт — это личное удостоверение нового поколения, отвечающее требованиям Европейского Союза и рекомендациям Международной Организации Гражданской Aviации (ICAO).

2.4. ЛИЧНЫЙ КОД И РЕГИСТР ЖИТЕЛЕЙ

Как уже отмечалось, в Литовской республике создана система, предусматривающая получение сведений о жителях из базы данных Службы Регистра жителей при Министерстве внутренних дел Республики (Служба регистра при МВД). Идентификатором конкретного жителя в данной базе данных является его личный код.

В соответствии с Законом о регистрации населения № 1–2237 от 23 января 1992 года Литовской Республики, использование личного кода (идентификационного номера) обязательно для всех граждан Литвы с момента рождения. В соответствии с названным законом личный код вписывается в свидетельство о рождении и является действительным на протяжении всей жизни гражданина. Этот код проставляется во всех документах, удостоверяющих личность (паспорт, удостоверение личности, водительские права, пенсионные книжки и т.п.). Личный код используется при трудоустройстве граждан, выплате заработной платы, пенсий, стипендий, на его основании открываются счета в банках, оказываются медицинские услуги. При обращении в государственные службы и учреждения гражданину достаточно назвать личный код, и должностные лица, имеющие доступ к базе данных Службы регистра при МВД, могут получить всю необходимую информацию. Таким образом, гражданину не нужно собирать многочисленные справки и предъявлять различные документы.

В соответствии с международным стандартом личный код содержит указание на пол гражданина, число, месяц, год и место его рождения, порядковый номер³.

Личный код присваивается не только гражданам Литвы, но и иностранным гражданам и лицам без гражданства, впервые обратившимся для получения документов, удостоверяющих личность (временный и постоянный вид на жительство и др.).

Присвоение личного кода входит в полномочия Службы регистра жителей при МВД Литовской Республики.

В базе данных Службы регистра жителей ведется учет следующих данных личности: личный код человека, имя (имена), фамилия (фамилии), пол, дата рождения, гражданство, место рождения, место жительства, дата прибытия на место жительства⁴, семейное положение и дата его изменения, дата смерти, личные коды родителей, детей и супругов, национальность (данные

³ Личный код состоит из 11 цифр, например: 33309240064. Первая цифра обозначает в каком веке человек родился и его пол (1 — XIX в. Родившийся мужчина, 2 — XIX в. Родившаяся женщина, 3 — XX в. Родившийся мужчина, 4 — XX в. Родившаяся женщина, 5 — XXI в. Родившийся мужчина, 6 — XXI в. Родившаяся женщина); Последующие 6 цифр обозначают дату рождения: год, месяц, день; следующие 3 цифры обозначают порядковый номер родившихся один и тот же день; последняя цифра — контрольная.

⁴ Если человек убывает жить за границу, то указывается место убытия (государство) и дата убытия; если постоянно живет за границей — государство; если не имеет места жительства — самоуправление, на территории которого живет.



о национальности даются только определенным должностным лицам), фотография, отпечатки пальцев, подпись, данные документов, удостоверяющих личность, данные заявлений о получении документов, удостоверяющих личность; данные записей актов гражданского состояния.

Возможность исключения человека из этой системы в настоящее время невозможна.

2.5. РЕГИСТР ЖИТЕЛЕЙ И ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Сотрудники полиции имеют доступ к базе данных Службы регистра жителей при МВД Литовской Республики, по которой найти человека несложно.

21 декабря 2007 года Литва вступила в Шенгенскую зону. Подразделения полиции имеют доступ к информационной системе Шенгенской зоны, что позволяет оперативно передавать информацию подразделениям полиции всех стран — участников Шенгенского соглашения о совершенных преступлениях, о разыскиваемых преступниках, о переправляемых грузах и т.д.

3. СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА И ПРАВА ГРАЖДАН

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Для перемещения по стране достаточно любого документа удостоверяющего личность, то есть любого документа с фотографией (удостоверение работника, водительские права и т.д.). Для приобретения билетов на поезд или автобус предъявления документов не требуется. Документ нужен только для приобретения авиабилетов. В гостиницу можно поселиться в любом населенном пункте, даже и в своем городе, независимо от места жительства (например, в случае ремонта в квартире). Для поселения в гостинице можно предъявить любой документ с фотографией.

СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Социальные услуги оказываются гражданам Литовской Республики, иностранным гражданам и лицам без гражданства, имеющим право на постоянное или временное проживание в Литовской Республике, подразделениями социальной помощи самоуправлений по месту декларирования места жительства. Для получения услуг надо предоставить справку о декларировании места жительства.

Социальные услуги платные, стоимость социальных услуг зависит от размера доходов. От платы освобождаются инвалиды в зависимости от группы.

МЕДИЦИНСКИЕ УСЛУГИ

Неотложная медицинская помощь оказывается всем без исключения бесплатно. К неотложной медицинской помощи относятся: 1) первая медицинская помощь; 2) институциональная (нестационарная или стационарная) скорая медицинская помощь.

Гарантируемые государством (бесплатные) медицинские услуги оплачиваются за счет средств государственного или муниципальных бюджетов, средств специальной программы самоуправления по поддержке общественного здоровья, за счет средств фонда обязательного страхования здоровья (оплату медицинских услуг из фонда ОМС осуществляют государственная и территориальные больничные кассы).

Для получения медицинских услуг каждый житель должен зарегистрироваться в одной из поликлиник в том районе, где задекларировано место жительства. Поликлинику и семейного врача (терапевта) он выбирает сам (житель может обратиться и в частную клинику). При возникновении проблем со здоровьем человек обращается к своему семейному врачу.

Если нужна консультация специалиста (кардиолога, гастроэнтеролога, ЛОР и других узких специалистов), семейный врач выписывает направление на консультацию и лечение к специалисту. Выбирать специалиста пациент может по всей территории республики (в любом городе, в любом медицинском учреждении).

Для получения бесплатных медицинских услуг необходимо предъявить идентификационную карточку и удостоверение соцстраха. Если человек не имеет работы, он должен предъявить справку из биржи труда. В противном случае ему необходимо будет оплатить медицинские услуги самостоятельно. Справка о регистрации, выданная биржей труда, является основанием для оказания бесплатной медицинской помощи неработающим жителям. Больничные кассы, осуществляющие оплату медицинских услуг, имеют свою базу данных, где ведется учет данных об уплате налогов на здравоохранение (из заработной платы каждым работником отчисляется определенный установленный процент).

Сотрудник регистратуры лечебного учреждения сверяет информацию о пациенте с компьютерной базой данных, проверяет, задекларировано ли место жительства. Неэкстренная медицинская помощь оказывается, как правило, в том районе, где задекларировано место жительства. Социальные службы муниципалитетов при работе с лицами без определенного места жительства уделяют большое внимание информированию таких жителей о порядке оказания медицинской помощи и мотивируют их своевременно декларировать место жительства и зарегистрироваться на бирже труда, чтобы получать медицинскую помощь в полном объеме.

ОБРАЗОВАНИЕ

Обучение лиц в возрасте до 16 лет в Литве является обязательным.

Обучение в государственных (муниципальных) общеобразовательных, профессиональных школах и учебных заведениях среднего уровня является бесплатным.

Высшее образование доступно всем в соответствии со способностями. Успешно обучающимся в государственных высших учебных заведениях гарантируется бесплатное обучение. Иностранные граждане также имеют право на обучение в Литве, однако возможность обучения в учебных заведениях государственной службы (полиция, пограничная, пожарная таможенная службы) предоставляется только гражданам Литвы.

Для обучения в средних и высших учебных заведениях задекларированное место жительства значения не имеет.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Избирательным правом обладают граждане Литовской Республики, достигшие на день выборов 18 лет, за исключением признанных судом недееспособными. Место задекларированного места жительства на возможность участия в голосовании влияния не оказывает.

В настоящее время разрабатывается процедура электронного голосования, при которой необходимости идти на избирательные участки не будет: свой гражданский долг можно будет исполнить с помощью Интернета.

ТРУДОВЫЕ ПРАВА

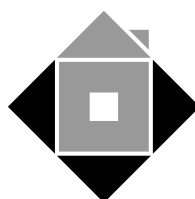
Способность иметь трудовые права и нести обязанности (трудовая правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами Литовской Республики. Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянные жители Литовской Республики, имеют в Литовской Республике такую же трудовую правоспособность, как и граждане Литвы.

При трудоустройстве место (населенный пункт или район), в котором задекларировано место жительства, значения не имеет.

Научно-популярное издание

**ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННАЯ СИСТЕМА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

Под редакцией
Б. Л. Панича, Е. В. Ринн



**Межрегиональная Сеть
«За преодоление
социальной
исключенности»**

www.pravonadom.ru
secretary@pravonadom.spb.ru

Отпечатано в ООО «Феникс»
194156, Санкт-Петербург, пр. Энгельса, 27
Тираж 500 экз.
Заказ № 346