

Неизбежность фиктивной регистрации

Татьяна Котляр,
председатель Совета Калужского регионального общественного движения «За права человека»

Аннотация. Составлен перечень нарушений прав граждан РФ, вынужденно живущих без регистрации (прописки) из-за отсутствия жилья, где они могут зарегистрироваться на законном основании. Регистрация, которая по закону должна носить уведомительный характер приблизилась к советской разрешительной прописке. Вывод: причины фиктивной регистрации - нарушения прав граждан РФ. Сформулированы предложения об изменении практики регистрации граждан с разрешительной на чисто уведомительную.

Tatiana Kotlyar,
Chairman of the Council of the Kaluga Regional Social Movement "For Human Rights"

Summary. It is made the list of violations of the rights of citizens of the Russian Federation who are forced to live without registration (propiska) due to lack of housing where they can register legally according to the law. According to the law, registration must have a notification nature. Unfortunately it becomes look like the Soviet permit propiska. Conclusion: the reasons for fictitious registration are violations of the rights of citizens of the Russian Federation. It is formulated the suggestion about changes registration from an anabling registration of the citizens to the notification one.

Сегодня такого понятия, как «прописка» формально не существует. Прописка появилась в нашей стране в советское время. Институт прописки был тесно связан с внутренней паспортной системой и использовался для контроля за передвижением граждан внутри СССР и запрета самовольно менять место жительства. Вплоть до 1974-го года не все граждане Советского Союза имели паспорта и прописку. Крестьяне, к примеру, были лишены паспортов и тем самым заведомо были лишены возможности покинуть свой колхоз и поменять место жительства и работы.

На практике прописка в СССР была одной из самых необходимых вещей, дающих право на хорошую работу, жилплощадь и общественное уважение. А в Москве и Ленинграде без блата вообще нельзя было прописаться иногородним. Без прописки не принимали на работу. «Нарушение паспортного режима» - в том числе проживание без прописки было статьей уголовного кодекса.

Обязанность проживать по месту регистрации – это сугубо советская практика, доставшаяся России по наследству от СССР. Слово «прописка» не переводится ни на один иностранный язык. В чём схожесть и различия регистрации и прописки? Понятие «прописки» ушло из законодательных актов Российской Федерации 1 октября 1993-го года. Сейчас под ней понимается

«регистрация по месту жительства». Теоретически институт прописки, как ограничивающий конституционное право граждан на свободное перемещение и выбор места жительства, был изменен на процедуры регистрационного учета в 1993 году Законом РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Цель изменения — перевести статус прописки из разрешительного фактора в регистрационный акт уведомительного характера. Если раньше отсутствие прописки лишало человека полноценного существования в обществе, то Закон 1993г. наделил граждан РФ возможностью свободно менять место жительства и получать в любом месте страны социальные льготы и медицинскую помощь бесплатно, работать и пользоваться всеми правами. Это в теории.

На практике же многие граждане по привычке называют регистрацию «пропиской», интуитивно чувствуя схожесть между этими понятиями. Между постоянной регистрацией и пропиской разница невелика. И та, и другая: не имеет ограничений по сроку действия; считается обязательной для каждого гражданина РФ, тесно связана с жилой площадью (если человек «прописывается» на чужой жилплощади, то он имеет возможность в судебном порядке отстаивать свои права на проживание по месту постоянной регистрации и выписать его можно только двумя путями – либо на добровольных началах, либо через суд). Регистрация может быть осуществлена только с разрешения владельца квартиры; предполагает обязанность оплаты коммунальных услуг. Регистрация по месту жительства имеет графическое отражение в паспорте (в виде штампа с адресом).

Институт регистрации по месту жительства/пребывания был введен в РФ в 1993 году Законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Предполагалось, что регистрация по месту жительства и по месту пребывания будет иметь уведомительный характер, в отличие от советского института разрешительной прописки. Вместе с тем регистрация рассматривалась как обязанность гражданина, нарушение которой влечет для него административную ответственность. Закон предусмотрел два вида регистрации: по месту жительства и по месту пребывания. Место жительства определялось как жилое помещение, в котором лицо постоянно или преимущественно проживает на основаниях, предусмотренных законодательством (жилой дом, квартира, жилое помещение в специализированном жилом доме, в том числе в общежитии); место пребывания – как жилое помещение, в котором он проживает временно (гостиница, санаторий, больница, а также жилое помещение, не являющееся местом его жительства, где он проживает временно).

Установление правил регистрации было делегировано Правительству РФ. На федеральном уровне Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства были

приняты только спустя два года (постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713).

В Законе записана особая оговорка, что наличие или отсутствие регистрации не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами, как федеральными, так и региональными. (ст. 3 Закона). Тем самым Закон подчеркнул независимость реализации прав человека от уведомительной административной процедуры. Но это чрезвычайно важное принципиальное положение и теперь, по истечении 27 лет после принятия закона, остается скорее декларацией, нежели действующим правилом.

Возможность манипулировать понятиями места жительства и места пребывания приводит на практике к ограничению или даже отказу в реализации важных социальных прав, поскольку многие из этих прав привязаны к месту жительства лица. В правоприменительной практике распространена трактовка «места жительства» как жилого помещения, где лицо зарегистрировано по месту жительства. Хотя и Конституционный и Верховный суды неоднократно и категорически указывали на то, что регистрация является лишь одним из доказательств, «отражающих факт нахождения лица по месту жительства» и что отсутствие регистрации не исключает возможность установления судом общей юрисдикции места жительства на основе других данных, не обязательно исходящих из органов регистрационного учета. Сейчас регистрацию по месту жительства (прописку) можно «купить» вместе с квартирой, что означает прогресс по сравнению с жизнью СССР, когда и квартиры не продавались.

Регистрация до настоящего времени сохраняет многие черты разрешительной прописки. Теоретически регистрация дает возможность получать социальные льготы в любом месте страны, свободно менять место жительства. Но отсутствие регистрации ведет к дискриминации граждан. Речь идет не о бомжах, а об обычных людях, не имеющих своего жилья, о тех кто пока не может купить квартиру. О тех, кто снимает жилье, но не может в этом съемном жилье зарегистрироваться. Письменного договора найма жилья недостаточно даже для временной регистрации жильцов по месту пребывания: в органах регистрационного учета требуют явки всех собственников жилья. Часто это неосуществимо.

Сохранились типичные нарушения, связанные с регистрацией. Районные отделы ОМВД и администрации сельских поселений отказывают в регистрации граждан (в т. ч. – членов семьи) из-за нехватки жилплощади (9 кв. м на человека); Хотя в случае, когда жилье находится в собственности закон не устанавливает таких ограничений.

Права граждан России, живущих без регистрации (без прописки – как это называлось в СССР) по месту жительства или по месту пребывания, постоянно нарушаются.

Существуют противоречия закона и практики. При исключительно уведомительном характере регистрации, на деле: отсутствие регистрации сегодня так же, как когда-то отсутствие прописки, часто является причиной отказа при попытке устроиться на работу; несвоевременная постановка на регистрационный учет, влечет за собой административный штраф; без регистрации, как без прописки, не получить социальные льготы и бесплатное обслуживание в больницах и поликлиниках; регистрация и прописка нужна для проведения юридически значимых действий — покупки и продажи, написании дарственных и завещаний, приобретения статуса ИП и участия в создании юридических лиц. Попытка понять, что изменилось и чем отличается регистрация от прописки, требует изучения законодательства и правоприменительной практики. Кроме штрафа гражданин РФ, не имеющий регистрации, постоянно сталкивается с нарушением своих гражданских и социальных прав, то есть на каждом шагу сталкиваются с незаконной дискриминацией.

Например, ТК РФ (ст. 64) относит отказ в приеме на работу из-за отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания к дискриминации. Нарушения прав граждан из-за отсутствия регистрации:

(Для простоты рассмотрим случай: гражданин не имеет регистрации нигде и никакой из-за отсутствия жилья, где он может зарегистрироваться на законном основании).

1. Районные отделы ЗАГС:

- Отказ в регистрации рождения ребенка, регистрации брака/развода из-за отсутствия регистрации у одного из заявителей.

2. Администрации муниципальных образований (жилищные отделы):

- Отказ в постановке на жилищный учет граждан, постоянно проживающих на территории муниципальных образований без регистрации, не имеющих никакого жилья, - из-за отсутствия регистрации. Есть случаи отказа отсутствия постоянной прописки (регистрации по месту жительства) при наличии временной регистрации по месту пребывания.

3. Районный пенсионный фонд (УПФР):

- переселенцам из бывших республик СССР, получившим гражданство РФ и российские паспорта, без регистрации по месту жительства (постоянной прописки) отказывают в назначении пенсии.

4. Работодатели:

- отказ в приеме на работу без регистрации (нарушение ст. 64 ТК РФ).

5. Страховая медицинская компания (РОСНО-МС, МАКС-М):

- Отказ в выдаче медполиса ОМС без регистрации, несмотря на закон.

6. Органы социальной защиты – Министерство по делам семьи и социальной политике; районные (городские) Управления/отделы социальной защиты:

- Отказы в назначении социальных пособий (в т. ч. пособий на детей) из-за отсутствия регистрации.

Прекращение выплаты пособий из-за окончания срока регистрации по месту пребывания.

7. Избирательные комиссии нарушают политические права граждан.

- Нарушения активного избирательного права из-за отсутствия регистрации: в списки избирателей не вносят граждан РФ, живущих без регистрации по месту жительства.

8. ГИБДД:

- Отказ в постановке на учет автомобиля из-за отсутствия регистрации.

9. Центры занятости:

- Отказ в признании безработными, в пособиях по безработице из-за отсутствия регистрации по месту жительства.

10. Налоговая инспекция: - без регистрации гражданина не ставят на налоговый учет и не выдают ИНН.

11. Банки:- без регистрации по месту жительства не выдают кредит и невозможно оформить ипотеку.

Факт проживания в городе/поселке/деревне можно установить в судебном порядке. Но во многих случаях чиновники требуют не подтверждения факта (постоянного) проживания в городе N, а отказывают именно из-за отсутствия регистрации. Например, живущей в Обнинске выпускнице Азаровского детдома Раде С. 18 лет, родившей ребенка, в УЗСН г. Обнинска отказали в приеме заявлений на получение пособий на новорожденного ребенка из-за отсутствия у нее регистрации. На депутатский запрос получен ответ начальника УСЗН, где написано: «Лицам, не имеющим регистрации по месту жительства либо по месту пребывания на территории РФ, указанные пособия не назначаются». Суды в Калужской области восстанавливают нарушенные права лиц, проживающих без регистрации. Однако, игнорируя судебную практику, чиновники продолжают нарушать законы и права граждан, не имеющих регистрации.

Выводы. Человек, проживающий в Калужской области без регистрации, подвергается дискриминации по признаку отсутствия жилья/отсутствия регистрации.

Письменного договора найма жилья недостаточно даже для временной регистрации жильцов по месту пребывания: в органах регистрационного учета требуют явки всех собственников жилья. Часто это неосуществимо.

Кроме штрафа гражданин РФ, не имеющий регистрации, постоянно сталкивается с нарушением своих гражданских и социальных прав, то есть на каждом шагу сталкиваются с незаконной дискриминацией.

Приведенный здесь список типичных нарушений далеко не полный.

Закон о «резиновых» квартирах привел к нарушениям прав многодетных семей, нуждающихся в государственной поддержке. Миграционная служба теперь самостоятельно лишает прописки (снимает с регистрационного учета) граждан России, не проживающих по месту регистрации. Многодетная семья не имеет собственного жилья и снимает квартиру – без регистрации. Хозяин квартиры не хочет (или не может) зарегистрировать мать с детьми. Или семья с детьми вообще живет на даче на садовом участке. Там нельзя зарегистрироваться. В жизни на каждом шагу у родителей требуют регистрацию (прописку). И многодетные семьи ищут знакомых, кто согласится их зарегистрировать в своей квартире.

И вот прописку многодетных матерей районный ОВМ ОМВД аннулировал. И сообщил об этом в городской отдел социальной защиты. Отдел соцзащиты на этом основании снял с учета многодетные семьи и прекратили платить им пособия на детей! Просто перестали считать матерей и их детей, не имеющих своего жилья, жителями города. Даже отнимают удостоверение многодетного родителя. Хотя матери с детьми не уехали из города и еще не умерли. Но такая угроза уже есть. Ведь некоторые многодетные матери и их дети жили только на детские пособия, т.к. матери не работают.

В статье 3 Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства» написано: «Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ,…» Конституция России запрещает любую дискриминацию. В том числе - дискриминацию граждан, не имеющих жилья и живущих поэтому без прописки. Лишение регистрации в городе не является законным основанием прекращения выплат пособия на детей или отказа в получении бесплатно участка земли. Чиновникам это тоже известно. Почему же чиновники бесстрашно нарушают российские законы и Конституцию?

Многодетные матери не могут самостоятельно защитить права своих детей, не умеют сами написать жалобу в суд. Обычно для прекращения таких грубых и массовых нарушений прав граждан достаточно пожаловаться прокурору. Но в Обнинске именно прокурор инициировал лишение социальных гарантий многодетных матерей, живущих с детьми не по месту регистрации.

Нарушения прав граждан РФ, живущих без регистрации, вынуждают их оформлять фиктивную регистрацию, каковую приходится покупать.

В результате многие граждане РФ живут в одном месте, а зарегистрированы – в другом месте. Иногда в том же регионе, а часто в регионе, из которого они приехали, например, в Калужскую область.

2. Иностранцы обычно снимают жилье у физических лиц, которые зачастую не дают согласия на их регистрацию в сдаваемом жилье.

Чтобы людям, не имеющим жилья и регистрации получить российское гражданство или получить пенсию, - они вынуждены покупать фиктивную регистрацию.

Регистрация граждан России и иностранных граждан вместо простой уведомительной процедуры превратилась в советскую прописку. В результате, граждане России и иностранные граждане, в том числе беженцы, участники Госпрограммы переселения соотечественников, носители русского языка вынуждены покупать фиктивную регистрацию, т. к. от них для реализации их прав требуют предъявить регистрацию. Борьба с фиктивной регистрацией – это борьба не с причинами, а со следствием.

3. Одно из последствий фиктивной регистрации – невозможность найти человека по месту его регистрации. Цель государства – знать кто где живет – не достигается. Достичь указанную цель просто. Нужно прекратить препятствовать регистрации граждан по месту их фактического проживания. Регистрационные процедуры, как в большинстве стран Европы и во всем цивилизованном мире, должны носить характер уведомления приехавшим человеком о месте его нахождения, и без требования подтверждения этого факта принимающей стороной. Если регистрируемый обманет, его регистрация подлежала бы аннулированию, а он сам административной ответственности. При этом бремя опровержения должна ложиться на миграционные органы.

4. Предложения - Регистрировать жильцов на основании письменного договора найма жилья, запретив органам регистрационного учета требовать явки всех собственников жилья.

- Исключить собственников жилья из процедуры регистрации граждан. Каждый гражданин России и/или иностранный гражданин обязан в установленный срок (7 дней или больше) сообщить о своем месте проживания (временного или постоянного) – путем заполнения бланка установленного образца. Например, на почте. За неисполнение - штраф. За обман (сообщение ложных сведений) – штраф. При перемене места жительства человек в срок 7 дней обязан сообщить о своем новом месте проживания. Согласие собственников жилья не требуется.

- Возможно самым простым решением, является временная регистрация граждан на определенный срок (допустим, на три месяца), по месту пребывания не в квартире или в частном доме, а в городе или населенном пункте, куда гражданин приехал, чтобы найти работу и жилье. Такую регистрацию человек должен иметь возможность осуществлять простой подачей заявления установленной формы в администрацию поселка или в районом отделе по вопросам миграции ОМВД.

Так и наведем порядок. Поможем людям найти легально и работу и жилье. Регистрация будет носить действительно уведомительный, а не

разрешительный, как сейчас, характер. Будет известно, кто где фактически, реально живет. И не нужна будет фиктивная регистрация.