

Законопроект № 494206-5 (о запрете "резиновых" квартир") и законопроект № 200753-6 (об ужесточении ответственности за фиктивную регистрацию)

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на законопроекты № 494206-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и № 200753-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о запрете «резиновых» домов и ужесточении ответственности за проживание физических лиц без регистрации)

Комиссией по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Комиссия) проведена правовая экспертиза проектов федеральных законов № 494206-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного 31.01.11 г. депутатом Государственной Думы Крашенинниковым П.В. (далее – Законопроект о запрете «резиновых» домов), и № 200753-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного 09.01.13 г. Президентом РФ (далее – Законопроект об ужесточении режима прописки), призванных, по мнению их авторов, упорядочить регистрацию, исключить «резиновые» дома и усилить ответственность за незаконную миграцию:

1. Законопроект о запрете «резиновых» домов вносит изменения в Жилищный кодекс РФ, Закон РФ от 25.06.93 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и Федеральный закон от 21.07.97 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», устанавливая размер минимальной доли в праве собственности на жилое помещение (до 30 кв. м общей площади – не менее 1/3, от 30 до 60 – не менее 1/6, от 60 до 120 – не менее 1/10 (за исключением наследования, а по пояснительной записке – и за исключением приватизации)).

Цель законопроекта – установить ограничение в регистрации граждан по метражу жилья – 10 кв. м на человека; ограничения не распространяются на членов семьи (супруга, детей и родителей), другим же лицам в случае «нехватки» метража для регистрации требуется решение суда о признании членом семьи.

2. Законопроект об ужесточении режима прописки:

- вносит изменения в Закон РФ от 25.06.93 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

- подтверждает декларируемый и в действующем Законе принцип несвязанности прав граждан с наличием у них регистрации (он провозглашен, но не работает);

- вводит понятие фиктивной регистрации (на основании недостоверных документов и без намерения проживать) и уголовную ответственность за это: от штрафа в 100.000 - 500.000 руб. до лишения свободы до 3 лет;

- в 2 - 3 раза усиливает административную ответственность за проживание без паспорта, регистрации (по месту жительства или пребывания), допущение владельцем жилья проживания кого-либо без регистрации с 1.500 – 2.500 руб. до 2.000 – 7.000 руб., устанавливает новые санкции: штраф для должностных лиц (30.000 – 50.000 руб.) и юридических лиц (250.000 – 800.000 руб.) – в Москве и Санкт-Петербурге размер повышенный.

В пояснительной записке к законопроекту его авторы указывают, что он не подменяет понятие уведомительного характера регистрационного учета и не предусматривает увеличение необходимых для оформления регистрации документов, в связи с чем не ограничивает ни права граждан Российской Федерации, связанные с частной собственностью, ни жилищные и другие права.

Оба предлагаемых законопроекта распространяются, прежде всего, на граждан Российской Федерации.

По мнению Комиссии, законопроекты превращают институт уведомительной регистрации в свою противоположность, искажая основную цель регистрационного учета как исключительно средства учета населения, что приведет к его заведомой недостоверности, препятствуют гражданам в реализации возложенной на них законом обязанности зарегистрироваться, чем грубо нарушается право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации (ст. 27 Конституции РФ).

Так, ограничение в законопроекте о запрете «резиновых» домов площади жилого помещения, в котором возможна регистрация, учетной нормой площади жилья (10 - 15 кв. м общей площади на человека), и невозможность регистрации уже вселенных граждан в небольшом жилье с привлечением их к административной ответственности за проживание без регистрации, фактически вынуждает последних покинуть выбранное место жительства под угрозой систематического привлечения к административной ответственности.

Кроме того, необоснованно ограничиваются и права собственника.

Согласно п.п. 1, 2 ст. 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе вселять в него других лиц.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь для достижения шести конституционно значимых целей (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Не ясна конституционно значимая цель, преследуемая авторами законопроекта, ограничивающего использование собственником своего жилого помещения количеством вселенных в него лиц в зависимости от площади помещения. Это должно регулироваться исключительно жилищным, а не административным законодательством.

Согласно статье 1 Законопроекта о запрете «резиновых» домов в случае превышения нормы площади жилого помещения на человека возможна регистрация лишь супруга, детей и родителей собственника, а других лиц - только на основании судебного решения.

Не соответствует конституционно значимым целям и предлагаемая в п. 3 ст. 3 Законопроекта о запрете «резиновых» домов возможность ограничения права регистрирующегося гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства судебным решением об отказе в признании его членом семьи (внесение изменения в ст. 8 Закона РФ от 25.06.93 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

По смыслу данной поправки, после отказа суда в признании членом семьи гражданин должен выселиться из занимаемого жилого помещения и покинуть его.

Между тем, судебное решение об отказе в признании членом семьи не может ни препятствовать в реализации возложенной на гражданина законом обязанности зарегистрироваться, ни быть основанием его выселения и выезда из выбранного места жительства, поскольку этим недопустимо легализуется разрешительная прописка граждан.

Тем самым суды будут необоснованно загружены значительным количеством бессмысленных и фактически фиктивных исков о признании совместно проживающих граждан одной семьей, что увеличит и сроки рассмотрения дел в судах.

Кроме того, законопроект не учитывает положений ЖК РФ, не предусматривающих судебного решения для вселения собственником или нанимателем в занимаемое им жилое помещение других лиц, не обязательно являющихся членами его семьи (п. 1 ст. 31, п. 1 ст. 70).

Регистрационный учет является институтом административного права, и именно поэтому он не порождает и не может порождать возникновения каких-либо прав граждан (это также декларируется в Законопроекте об ужесточении режима прописки), в связи с чем регистрацию населения нельзя увязывать с жилищным, гражданским и семейным законодательством.

Существование «резиновых» домов обусловлено несовершенством существующего механизма регистрационного учета, необоснованно увязывающего возможность оформления регистрации с наличием у помещения статуса жилого, наличием документального основания для вселения, необходимости согласия на вселение других проживающих лиц либо наймодателя (при превышении учетной нормы площади жилья). На практике также требуется нотариальный договор найма, оплата жилищно-коммунальных услуг за полгода вперед и др. документы, оформление которых требует значительного времени и денежных средств. Существующий же законодательный запрет увязывания реализации трудовых, социальных и других прав граждан с наличием у них регистрации является сугубо декларативным, т.к. на практике реализация прав прямо увязывается с наличием регистрации с ответственностью исполнителей за нарушение такого порядка.

Кроме того, существование «резиновых» домов связано с незаконными действиями органов регистрационного учета по фиктивной регистрации граждан в таких домах за плату и неправомерным бездействием Федеральной миграционной службы и правоохранительных органов, не принимающих надлежащих мер реагирования по прекращению «теневых» рынков продажи регистрации, гражданства и других правоподтверждающих документов, а также массовой рекламы указанных услуг.

Сегодня целые социальные группы не удовлетворяют требованиям, необходимым для их регистрации (жители общежитий при отсутствии жилищных документов; отсутствие согласия члена семьи на вселение; проживающие на даче и др.). Да и вообще, как можно требовать, чтобы приезжие проживали в лучших условиях, чем большинство россиян? Сейчас в России немногие граждане Российской Федерации проживают в жилых помещениях свыше 15 кв. м площади на человека.

Институт регистрации является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.

Регистрационный учет не может быть разрешительным, не должен приводить к ограничению конституционного права гражданина выбирать место пребывания и жительства и не может использоваться в качестве средства регулирования миграции. Регистрационный учет не может служить целям, не совместимым с его уведомительным характером, поскольку обратное приводит к существенному нарушению гражданских, жилищных, семейных и других прав граждан (постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.98 г. № 4-П и др.)

Предложенные в Законопроекте об ужесточении режима прописки понятия «фиктивной регистрации», под которой понимается регистрация на основании предоставления заведомо недостоверных сведений или документов и (или) без намерения проживать в жилом помещении (либо предоставить его для проживания), и предложение о внесении в Уголовный кодекс РФ статей 3222 и 3223, устанавливающих уголовную ответственность за ее оформление, необоснованны и также являются следствием концептуальной непроработанности обоих законопроектов.

Так, признание регистрации фиктивной, как оформленной на основании заведомо недостоверных сведений или документов, резко увеличит нагрузку на правоохранительные органы необходимостью проведения до полумиллиона проверок в год в порядке ст.ст. 144 – 145 УПК РФ по заявлениям в отношении владельцев жилплощади. При этом фактически ни одна из проверок не завершится возбуждением уголовного дела, поскольку Закон РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» не возлагает обязанность проверять достоверность полученных документов ни на владельцев жилых помещений, ни даже на органы регистрационного учета, и она не должна ими осуществляться. Иное, по мнению Конституционного Суда РФ (п. 7 постановления от 02.02.98 г. № 4-П), означало бы неправомерное вторжение органов исполнительной власти и других органов регистрационного учета в сферу гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений. В результате чего регистрация неправомерно использовалась бы для установления системы контроля за законностью реализации прав и обязанностей граждан в различных сферах, а отказ в регистрации служил бы средством предупреждения и выступал в качестве меры ответственности в связи с незаконной реализацией прав, что Законом не установлено и не соответствует конституционному смыслу института регистрации.

Кроме того, положениями УК РФ (например ст.ст. 292, 293) уже предусмотрена уголовная ответственность должностных лиц за аналогичные составы преступлений в зависимости от последствий механизма подлога, халатности и др.

Серьезнейшим недостатком Законопроекта об ужесточении режима прописки является отсутствие механизмов его реализации. Как правильно указано в официальном отзыве Правительства РФ на

законопроект, не определен порядок выявления органами регистрационного учета фактов проживания незарегистрированных граждан. И не учтено, что такие проверки проводить невозможно также и в связи с гарантированной законом неприкосновенностью жилища (п. 2 ст. 3 ЖК РФ), не распространяющейся лишь на ситуации чрезвычайного характера (пожар, стихийное бедствие и др.), к которым визит участкового инспектора полиции не относится.

Более того, в связи с несовершенством действующего Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», увязывающего регистрацию с жилищными правами, именно «фиктивная» регистрация сейчас является способом признания и реализации имеющихся прав.

Наличие регистрации по месту жительства в жилом помещении на территории Российской Федерации является необходимым условием реализации права на обустройство также и лиц, участвующих в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Подавляющее большинство из них не располагает жилым помещением, и, к тому же, на государство не возложена обязанность предоставлять жилое помещение с возможностью зарегистрироваться в нем по месту жительства ни всем лицам указанной категории, ни даже всем собственным гражданам.

В аналогичном положении находятся лица, лишившиеся из-за просчетов законодателя, правоприменителя или собственной неосмотрительности права на жилище, освобожденные из мест заключения либо вынужденные проживать в нежилом помещении (например, на даче). По действующей незаконной практике увязывания реализации прав с наличием регистрации без «фиктивной» регистрации такие лица утрачивают доступ к ряду социальных прав.

Именно поэтому, разделяя озабоченность авторов законопроектов проблемой наличия большого количества «резиновых» домов, Комиссия считает, что она может быть решена только кардинальным упрощением процедуры регистрационного учета, чтобы ни один человек не мог остаться незарегистрированным.

Лишь ограничение количества необходимых для регистрации документов только документом, удостоверяющим личность, отсоединение регистрационного учета от жилищного, гражданского и семейного законодательства, а также от жилого помещения, жилищных прав, нормативов вселения и согласования с кем-либо, увязывание регистрации с почтовым адресом либо идентификационным номером физического лица и исключение любых оснований отказа в регистрации смогут ликвидировать теневой рынок «фиктивной» регистрации и «резиновых» домов, разрешить искусственно созданную проблему «отсутствия» регистрации.

Отказ в регистрации (независимо от оснований) делает регистрационный учет недостоверным, что противоречит его природе. На это обоснованно обращали внимание и Комитет конституционного надзора РСФСР (заключения о неконституционности положений о прописке и их отмене от 26.10.90 г. № 11 (2-1) и от 11.10.91 г. № 26 (2-1)), и Конституционный Суд РФ (постановление от 02.02.98 г. № 4-П и др.). Тем более, при еще, к сожалению, запредельной коррупционности нашей правоохранительной системы.

Таким образом, цель предлагаемых законопроектов - борьба с «резиновыми» домами, в которых регистрируются, прежде всего, трудовые мигранты, – не достигается даже путем грубейшего нарушения конституционных прав законопослушных россиян на свободу передвижения, выбор

места пребывания и жительства, права пользования частной собственностью, неприкосновенности частной жизни и др.

По мнению Комиссии, за проживание работников в непригодных для этого местах и нарушение элементарных социально-бытовых условий следует привлекать к ответственности работодателя, а не работников, и делать наказание неотвратимым. Регистрация не является ни средством предотвращения перезаселенности жилых помещений, ни средством контроля за созданием работодателем бытовых условий своим работникам.

Нельзя искать в каждом человеке преступника. Регулировать миграцию следует, прежде всего, на границе при въезде в Россию, а на территории страны - методами экономического и налогового стимулирования, поощряя работодателей перемещать производства в пригороды и близлежащие регионы, развивая ипотечное строительство, сеть недорогого арендного жилья, сферу обслуживания и др., но никак не превращением законопослушных граждан в нелегалов.

Гражданина, сдавшего квартиру семье из четырех человек, по Законопроекту об ужесточении режима прописки могут оштрафовать один раз, а могут — четыре (если считать по количеству жильцов) или даже восемь (если привлекут к ответственности еще и за неуведомление органов регистрационного учета). С другой стороны, увеличиваются риски при сдаче квартир в аренду, а это, в свою очередь, может привести к росту цен, и арендное жилье может стать еще менее доступным.

Следует учитывать, что предполагаемые сплошные проверки документов сотрудниками полиции у потенциальных нарушителей закона, определяемых, как правило, лишь по внешности, могут существенно усилить межнациональную напряженность, привести к немотивированной агрессии и возможным ответным мерам к представителям российских народов в ближнем зарубежье.

В Законопроекте об ужесточении режима прописки также предлагается изменить существующие понятия места жительства и места пребывания, включив в их содержание факт регистрации гражданина в соответствующем месте по месту жительства или пребывания.

Тем самым недопустимо подменяется понятие юридического факта и его регистрации, а также возникает терминологическая путаница, связанная с невхождением в соответствующее понятие места, в котором гражданин проживает или пребывает, но не имеет условий, необходимых для регистрации.

Таким образом, после принятия Законопроекта о запрете «резиновых» домов уведомительная регистрация превратится в разрешительную прописку, усилится коррупция в сфере регистрационного учета на «теневом» рынке, суды будут перегружены исками о признании родственников членами семьи, подорожает рынок съемного жилья и еще больше категорий законопослушных граждан не будут удовлетворять требованиям, необходимым для их регистрации.

После принятия Законопроекта об ужесточении прописки многие граждане Российской Федерации искусственно станут «нелегалами» – новыми объектами для коррупции. Не говоря уже об иностранцах.

Законоположения, не отвечающие требованиям формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, создают возможность их неоднозначного истолкования и произвольного

применения, и тем самым ведут к нарушению конституционных гарантий защиты прав и свобод граждан.

Комиссия считает, что предлагаемые законопроекты - это неэффективные и нереализуемые меры, следствием которых станет лишь всплеск коррупции за непривлечение к усиленной ответственности (в т.ч. к уголовной), прежде всего, из-за отсутствия надлежащих жилищно-бытовых условий, вынужденное оформление «фиктивной» регистрации и проживание у родственников.

Не обобщая вновь возникающие проблемы у законопослушных граждан, Комиссия полагает, что правильно поставленные цели по снижению неконтролируемой миграции и коррупции в этой сфере планируется достичь неправильными средствами.

Учитывая уже начавшееся введение Универсальной электронной карты гражданина, в которой сосредоточены ряд социальных учетов, что сделает излишним существующий институт регистрационного учета, Комиссия по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека полагает, что рассматриваемые законопроекты подлежат кардинальной переработке, и следует либо сохранить институт регистрационного учета в неизменном виде либо упростить его, взяв за основу проект, разработанный Комиссией.

Настоящее экспертное заключение подготовлено членом Совета Е.А. Бобровым и экспертами Комиссии Л.А. Жировой и С.С. Скотниковым.

29 января 2013 г.

Руководитель Комиссии Е.А. Бобров

Источник: http://www.president-sovet.ru/structure/gruppa_po_migratsionnoy_politike/materialy/zakonoproekt_494206_5.php