# ОГЛАВЛЕНИЕ

## Введение..................................................................................

§ 1. Понятие и сущность регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства.

§ 2. Ответственность за нарушение правил регистрационного учета.....................................................................................................

§ 3. Основные функции органов внутренних дел по осуществлению паспортно-регистрационного режима.........................................

Заключение.............................................................................

Библиографический список использованной литературы...

**Введение.**

В последние годы особую важность приобрели вопросы реализации правил паспортно-регистрационной системы. Причиной этого послужило значительное увеличение количества правонарушений, совершаемых лицами, проживающими без документов или регистрации. По сведениям паспортно-визового управления города Москвы[[1]](#footnote-1), каждое пятое убийство, каждое четвертое изнасилование, каждая третья кража из квартир, а также каждое второе преступление, связанное с незаконным оборотом наркотиков в Москве совершается иногородними гражданами. В этой связи роль паспортно-регистрационной системы в деле борьбы с преступлениями и иными правонарушениями значительно возрастает. В то же время демократизация нашего общества требует особого отношения к соблюдению прав и законных интересов граждан.

Конституция гарантирует право на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах территории Российской Федерации. С целью обеспечения такого права был принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих вопросы соблюдения прав человека в данной сфере общественных отношений. В частности, существенным образом изменен порядок учета и регулирования миграции граждан, имевший разрешительный характер, под которым ранее понималась прописка. Институт регистрационного учета, введенный новым законодательством, решая практически те же задачи, что и прописка, отличается от нее, поскольку в соответствии с законом должен иметь только уведомительный характер. Однако и в настоящее время уведомительный характер регистрационного учета отслеживается лишь на уровне федерального законодательства и не исполняется на всех иных уровнях, поскольку существует серьезное противоречие между Конституцией и федеральным законом с одной стороны и актами, принимаемыми органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, устанавливающие, по сути, разрешительный порядок регистрации.

Законодательство, касающееся вопросов регистрации и документирования граждан Российской Федерации, издано в последние пять лет, поэтому данным вопросам в научной литературе уделено недостаточно внимания, хотя различные аспекты реализации правил паспортно-регистрационной системы нашли свое отражение в работах А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Н.И. Буденко, И.И. Веремеенко, А.П. Герасимова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, Л.Л. Попова и др., большинство работ, посвященных регулированию отношений по поводу документирования и учета граждан, написаны в 60 - 80 годах и, в определенной степени утратили актуальность. Вместе с тем, вопросы реализации законодательства о регистрационном учете в деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел рассматривались И.Б. Кардашевой в диссертационном исследовании "Правовые и организационные основы деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации" (1996 год). Некоторые аспекты деятельности паспортно-визовой службы по обеспечению общественной безопасности исследовались в докторской диссертации Б.П. Кондратова "Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения" (1998 год). Вопросы осуществления паспортно-регистрационной системы специальному исследованию не подвергались.

Восполнить данный пробел и призвана настоящая работа, целью которой является рассмотрение проблем повышения эффективности деятельности органов внутренних дел по регистрации и документированию граждан Российской Федерации, а также связанных с ней вопросов административной юрисдикции.

Проблемы реализации паспортно-регистрационных правил рассматриваются с учетом современных реалий, концептуальных положений конституционного и административного права, теории социального управления.

В работе дается понятие, раскрывается сущность паспортно-регистрационной системы и связанного с ней понятийного аппарата. Обоснована связь системы учета и документирования граждан с выполнением таких важнейших функций государства, как социальная, экономическая, финансовая и охранительная.

Большое внимание в исследовании уделено вопросам совершенствования законодательства о регистрационном учете, поиску путей устранения противоречий, существующих в настоящее время в сфере реализации права на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства.

Проведен научный анализ правового регулирования, практики организации и деятельности органов внутренних дел по обеспечению паспортно-регистрационного режима.

Прикладное значение результатов исследования состоит в том, что они ориентированы на совершенствование организации и повышение эффективности осуществления исполнительной деятельности органов внутренних дел по обеспечению соблюдения паспортно - регистрационного режима.

Сформулированные выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в работе, могут быть использованы практическими работниками, в научно - исследовательской деятельности, в учебном процессе при преподавании курсов административного права, административной деятельности органов внутренних дед.

§ 1. Понятие и сущность регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.

Необходимость введения регистрационного учета была обусловлена демократическими изменениями в нашем обществе, реформированием правовой системы с целью обеспечения реального соблюдения прав человека. Регистрационный учет граждан более отвечает этим требованиям, чем прописка, носящая разрешительный характер. Однако, в таком виде, как он существует в настоящее время, институт регистрации граждан слабо отличается от прописки. Нетрудно заметить, что, под регистрацией подразумевается не столько специальный учет граждан, осуществляемый уполномоченными на то органами, сколько предоставление данными органами своего рода разрешения на проживание (пребывание) по определенному адресу в конкретном населенном пункте. Существование института регистрации обосновывалось необходимостью ведения такого учета целях контроля за передвижением граждан и получения статистических данных о миграции населения. Однако, как уже говорилось, благодаря регистрации государство получало возможность контролировать миграционные процессы в интересах обеспечения плановой системы экономики (причем интересы человека зачастую в расчет не принимались). Единственным, но очень значимым, отличием регистрационного учета от прописки является продекларированное Конституцией и законодательно закрепленное положение об уведомительном характере такого учета. "Право на выбор места жительства составляет часть свободы самоопределения личности", - говорится в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации[[2]](#footnote-2). Государство путем законодательного регулирования общественных отношений, складывающихся в данной сфере, стремится обеспечить условия для реализации гражданами такой свободы. Однако, оно также призвано обеспечивать выполнение таких функций, как экономическая, финансовая, социальная, охранительная и другие. Для их выполнения необходимо производить учет населения, определять его социальную структуру, а в настоящее время кроме уже существующего, регистрационного, нет других способов для его осуществления.

Для лучшего понимания, что же такое регистрационный учет населения, необходимо выяснить, что же такое регистрация. "Регистрировать - значит записывать, отмечать с целью учета, придания законной силы, научного наблюдения и т.п."[[3]](#footnote-3). Применительно к цели нашего исследования под регистрацией можно понимать ведение особого рода учетов, содержащих в себе сведения о каком - либо юридическом факте, в данном случае - пребывания либо проживания по месту жительства граждан Российской Федерации. Как известно, юридический факт является основанием возникновения, изменения или прекращения правовых отношений. При оформлении регистрации, то есть удостоверении факта своего волеизъявления на выбор места пребывания либо проживания в определенном жилом помещении путем предоставления в органы регистрационного учета (согласно ст. 4 Закона РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" таковыми являются органы внутренних дел, а в населенных пунктах, где они отсутствуют, - местная администрация) заявления по установленной законом форме, предъявив при этом документы, удостоверяющие личность, а также документы (либо их надлежаще заверенные копии), являющиеся основанием для вселения в жилое помещение. Перечисленные выше органы обязаны зарегистрировать гражданина по месту пребывания или жительства, тем самым, удостоверяя факт свободного волеизъявления гражданина.[[4]](#footnote-4) Постановка на регистрационный учет по месту пребывания либо месту жительства является обязанностью лица, а не его правом. Данное действие, по нашему мнению, ни в коей мере не ограничивает право человека на свободу передвижения, поскольку выбор места пребывания (жительства) осуществляется непосредственно гражданином. Снятие граждан с учета происходит либо по заявлению о регистрации их по новому месту жительства, либо по иным причинам, указанным в законе. Защита прав граждан в случае посягательства на них со стороны государственных или иных органов, предприятий, учреждений, организаций, иных юридических, должностных и физических лиц, осуществляется вышестоящими должностными лицами либо судом в порядке, определенном законами Российской Федерации. Нарушение должностными лицами и гражданами правил регистрационного учета влечет за собой ответственность (административную, дисциплинарную, материальную, уголовную - в зависимости от конкретного случая).

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что под регистрацией можно понимать специальный учет, осуществляемый в определенном законом порядке уполномоченными на то государственными органами либо должностными лицами с целью установления факта выбора гражданином Российской Федерации нормативно определенных мест пребывания либо проживания в целях обеспечения необходимых условий для реализации своих субъективных прав и свобод, а также исполнения обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Институт регистрации, также, как и институт прописки, предусматривает ведение специальных учетов, включающих в себя сведения о проживающих, изменивших место жительства, либо выбывших по иной причине гражданах, сведений о лицах, освободившихся из мест лишения свободы и имеющих судимость, другие сведения. Однако, в настоящее время существует пока слабая материальная база для создания специальных банков данных и  
до временной системы учета и идентификации граждан. Конечно, предпосылки для ее создания имеются, все большее число паспортно-визовых аппаратов МВД Российской Федерации обеспечивается электронно-вычислительной техникой, УВД некоторых краев, областей, городов создают собственные автоматизированные банки данных, включающие в себя различную информацию, касающуюся вопросов регистрационного учета (сведения о регистрации граждан, снятии их с учета, сведения о лицах, имеющих судимость и т.д.). Сейчас отдельные автоматизированные информационные системы работают в автономном режиме, отсутствует "...возможность непосредственного доступа пользователей к массивам интересующей их информации, не в полной мере при создании АИС..." учитывается"... специфика информационных служб потребностей служб Министерства.., производительность применяемых вычислительных комплексов..." не позволяет "...обрабатывать большие объемы информации, измеряемые миллионами документов (например, картотеки адресных бюро... и др.)"[[5]](#footnote-5)

К сожалению, единая информационно-вычислительная система органов внутренних дел в наши дни еще не создана, отсутствует также законодательство, регулирующее вопросы создания и использования информационных банков данных о гражданах, охраны конфиденциальной информации о личности[[6]](#footnote-6). Вероятно это является одной из причин того, что на практике регистрационный учет сейчас так мало отличается от прописки. Основной причиной слабого отличия, по нашему мнению, являются серьезные противоречия, имеющие место в законодательстве о регистрационном учете, базирующиеся на отношении законодателя к регистрации как средству регулирования миграции, что придает регистрационному учету разрешительный характер. Практически общими в существующих условиях у них являются и задачи. Прежде всего, это учет населения. В научной литературе встречаются следующие его виды. Во-первых, это - текущий оперативный (статистический) учет, представляющий собой сбор и накопление информации о зарегистрированных и снятых с учета гражданах, а также передачу этих сведений в органы государственной статистики, где те проходят обработку и анализ с целью получения статистики, отражающей характер демографических изменений, как на территории отдельного субъекта Федерации, так и на территории всего государства в целом. Персональный, или адресный учет граждан, осуществляемый паспортно-визовыми аппаратами органов внутренних дел и ее адресно-справочной службой, играет большую роль для установления местонахождения отдельных граждан. Это имеет значение, как для профилактической работы органов внутренних дел, так и для розыска преступников и других правонарушителей. Возможности адресно-справочных бюро способствуют восстановлению семей, помогая разыскивать граждан, утративших связь с родственниками. "Данные статистического и персонального учета граждан необходимы также органам гражданской обороны для составления планов эвакуации населения и проведения иных мероприятий, а также военным комиссариатам и другим органам Министерства обороны России для работы с призывниками и военнообязанными лицами"[[7]](#footnote-7).

Современный период характеризуется кризисными явлениями в экономике, влияющими на многие факторы жизни человека, в том числе и на материальный. Это усиливает миграционные процессы, люди стремятся изменить место жительства в надежде получить заработок в больших городах с развитой промышленной инфраструктурой. Однако эти перемещения вызывают обострение социальных проблем в этих регионах - усиливается конкуренция на рынке рабочей силы, возрастает нагрузка на инженерную, социально-культурную, коммунальную системы населенных пунктов, обостряются проблемы межнациональных отношений. Поэтому, как на законодательном уровне, так и в научной литературе можно встретить, обосновываемые вышеприведенными сложностями, попытки ограничить свободное перемещение граждан, лишить их установленных законом прав и свобод (Закон Краснодарского края от 23.06.95 г., постановление правительства Москвы от 11 октября 1994 г. №922 "О прописке (регистрации) граждан, прибывающих в Москву на жилую площадь, принадлежащую им на праве собственности" в ред. постановлений от 28.02.95 № 171, от 04.04.96 г. № 9-П). В связи с этим до последнего времени система регистрации в той же мере, как ранее система прописки, была призвана осуществлять задачу контроля и регулирования миграционных процессов. Среди представителей многих ветвей власти, в том числе и законодательной до сих пор бытует мнение об этом. Так, Президент Российской Федерации отклонил проект федерального закона "О внесении дополнения в статью 8 Закона Российской Федерации "О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"[[8]](#footnote-8), в котором предлагалось расширить перечень местностей, где может быть ограничено право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства за счет городов - курортов федерального значения. Это неприемлемо, хотя бы в силу того, что такое ограничение не соответствует требованиям части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, в которой сказано, что права, и свободы граждан могут ограничиваться только федеральным законом и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Исходя из этого, можно также предположить, что регистрационный учет может служить средством контроля за передвижением населения, но только в тех случаях, когда это оправдывается вышеприведенными доводами.

Действующее законодательство обосновывает необходимость введения регистрационного учета граждан созданием условий для реализации ими прав и свобод, исполнением обязанностей перед другими гражданами. В самом деле, человек является субъектом различных отношений, в том числе и правовых, одновременно являясь носителем биографических и демографических признаков (фамилия, имя, отчество, время и место рождения и др.)[[9]](#footnote-9), некоторые из которых признаны законом как нематериальные блага (право на имя) и подлежат правовой охране, одним из средств обеспечения которой служит документ, удостоверяющий личность. В Российской Федерации этими документами являются:

* паспорт;
* 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;
* удостоверение личности - для военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов);
* военный билет - для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или контракту;
* справка об освобождении из мест лишения свободы - для лиц, освободившихся из мест лишения свободы;
* вид на жительство - для иностранных граждан и лиц без гражданства;
* иные, выдаваемые органами внутренних дел, документы, удостоверяющие личность гражданина (п.5 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации).

При всем разнообразии перечисленных документов, удостоверяющих личность, основным из них для большинства людей был и остается паспорт гражданина Российской Федерации, поскольку он является носителем идентификационной информации об индивидууме, обеспеспечивающим реализацию его субъективных прав. Закон признает за несовершеннолетними, достигшими 14-летнего возраста право самостоятельно, без согласия родителей, усыновителей, попечителей совершать различного рода сделки (п.2 ст.26 и п.2 ст.28 Гражданского кодекса Российской Федерации), распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами, осуществлять авторские права, вносить вклады в кредитные учреждения (п.2 ст.26 ГК), нести связанную с этим имущественную ответственность. Поэтому, в соответствии с Положением о паспорту гражданина Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 года № 82813, паспорт гражданину выдается с 14 лет. Статья 19 Гражданского кодекса Российской Федерации регламентирует приобретение и осуществление прав и обязанностей гражданином под своим именем, включающим фамилию и собственно имя, а также отчество.

В современной юридической литературе не существует единого понятия паспортной системы. Одни ученые определяют ее как "...установленный органами управления порядок учета, контроля и регулирования передвижения населения, осуществляемый путем введения для населения паспортов”

В работе "Правовые и организационные основы деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации"[[10]](#footnote-10) И.Б. Кардашова, учитывая, что в настоящий период институт прописки утратил свое значение, а также, что уже процитированные дефиниции паспортно-визовой системы не включают в это понятие субъекты реализации соответствующих норм и правил, считает, что паспортно-визовая система это не что иное, как "...совокупность правовых норм, регламентирующих порядок действия на территории Российской Федерации паспортно-визовых режимов, а также как особый вид деятельности компетентных органов государственного управления, направленной на обеспечение этих режимов...". Это достаточно нетрадиционный подход к освещению данного вопроса. Известно, что под паспортным режимом понимается совокупность норм и правил паспортной системы, устанавливаемых государством и действующих на территории той или иной местности, в зависимости от их социально - экономических и иных особенностей. По мнению большинства авторов, два эти понятия взаимосвязаны и соотносятся как часть и целое: "...паспортно-регистрационной системой осуществляется общее регулирование отношений, возникающих по поводу получения паспортов, учета и регистрации граждан, определяются субъекты этих отношений и их правовое положение, а также ответственность за нарушение установленных правил."[[11]](#footnote-11) Можно, конечно, говорить о паспортной системе, как о совокупности правовых норм, регулирующих и обеспечивающих действие на территории нашего государства паспортных режимов, но как видится нам, традиционный подход в данной ситуации более точно отражает сущность паспортной системы, как совокупности прежде всего общественных отношений, складывающихся в данной сфере, поскольку правовые нормы основываются на них, а также именно их регулируют. Также представляется достаточно спорным мнение Кардашевой И.Б. о том, что в настоящее время можно говорить о существовании целостной паспортно-визовой системы. Да, конечно, в соответствии с постановлением Совета Министров Российской Федерации - Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124, с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1082[[12]](#footnote-12) "О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел" на паспортно-визовую службу органов внутренних дел возложены обязанности по выдаче паспортов, осуществлению регистрационного учета, регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, выдаче им документов на право проживания, оформлению документов и разрешений на въезд и выезд, исполнению законодательства по вопросам гражданства. Субъектами данных правоотношений являются как государство в лице уполномоченных на то законом органов, так и граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства. Однако фактически в состав единой паспортно-визовой службы в настоящее время входят три подразделения, выполняющие достаточно разную работу. Дифференцированы по своему составу и объекты, на которые направлена их деятельность, в частности, объектом работы отделений паспортной работы являются отношения по поводу документирования граждан паспортами гражданина Российской Федерации, сложнее вопрос с регистрационным учетом граждан, поскольку в соответствии с действующим законодательством (ст. 1 ч.3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"[[13]](#footnote-13) и п.31 Правил пребывания иностранных граждан в СССР, утвержденных постановлением Кабинета Министров СССР от 26 апреля 1991 года №21226) иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами России подлежат регистрации по месту пребывания и по месту жительства, а также снятии с регистрационного учета по выбытии с таковых. Однако в данных отношениях иностранные граждане и лица без гражданства являются специальным субъектом, поскольку не все они подлежат регистрационному учету, а лишь те, кто постоянно проживает в Российской Федерации (имеет разрешение на постоянное проживание и вид на жительство). Можно добавить, что граждане Российской Федерации в свою очередь могут быть субъектом общественных отношений, складывающихся в процессе работы отделений виз и регистрации только в случае их обращения за получением документов, удостоверяющих их личность за пределами Российской Федерации (паспорт гражданина Российской Федерации, дипломатический, служебный и паспорт моряка). Но по нашему представлению, деятельность по обеспечению граждан Российской Федерации подобного рода документами следовало бы передать в ведение паспортной службы, что более соответствует ее целям и задачам и упростило бы процедуру документирования, а также снизило бы нагрузку на собственно визовые подразделения. Особое место занимает служба исполнения законодательства по вопросам гражданства, поскольку в данном случае субъектом отношений по поводу предоставления гражданства или выхода него могут быть как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане и лица без гражданства. Уважая право И.Б. Кардашовой на собственное мнение, хотелось бы заметить, что автор рассмотренной работы в данном случае чисто механически смешивает отнюдь не взаимосвязанные понятия и строит на этом рассуждения о единстве паспортной и визовой систем.

Отношения по поводу выдачи, обмена и изъятия паспортов и иных документов, регистрации и снятия с учета возникают и между государственными органами, уполномоченными на то законами Российской Федерации[[14]](#footnote-14) вести подобную работу, то есть органами внутренних дел в лице паспортно-визовой службы, а также - местной администрацией, в местностях, где отсутствуют органы внутренних дел.

В настоящее время государство идет по пути большей либерализации законодательства по вопросам обеспечения свободы передвижения и выбора места жительства, однако задачи, стоящие перед паспортно-регистрационной системой, остались прежними. Авторы работ, посвященных проблемам реализации правил паспортно-регистрационной системы единодушны во мнении, что основными задачами, стоящими перед паспортно-регистрационной системой являются:

1. текущий оперативный учет населения, позволяющий производить механический подсчет миграции населения как внутри административно - территориальных единиц, так и за их пределами. Талоны статистического учета, заполняемые при регистрации по месту пребывания и по месту жительства, а также при снятии с регистрационного учета содержат также сведения о поле регистрируемого гражданина, его семейном положении, социальном статусе, а также о месте, откуда прибыл (куда направляется), это позволяет органам учета и статистики иметь до некоторой степени ясное представление о миграционных процессах, что в свою очередь влияет на социально - экономическую политику, как в отдельных регионах, так и в масштабе всего государства. Подобного рода информация используется при разработке прогнозов а также сводных, целевых, отраслевых и межотраслевых программ социально - экономического развития;

2) контроль и регулирование передвижения населения производится "...путем установления специальных правил проживания в различных местностях и переезде на жительство в другие районы страны..."[[15]](#footnote-15). Законом определен порядок ограничения передвижения на территориях, где введено чрезвычайное положение, в зонах стихийного бедствия и экологических катастроф, местах расположения военных городков, приграничных районах. Такие ограничения диктуются соображениями государственной и общественной безопасности и не противоречат действующим конституционным нормам и международным договорам. Однако до сих пор в некоторых регионах действуют правила, ограничивающие регистрацию граждан, прибывающих из - за пределов данных местностей (Москва и Московская область, Санкт - Петербург, Ставропольский и Краснодарский края и некоторых других), что несомненно вступает в конфликт с требованиями Конституции и федерального законодательства о свободе передвижения и выбора места пребывания и жительства на территории Российской Федерации. Непростая общественно - политическая и экономическая ситуация диктует неоднозначный подход к решению данной проблемы, поскольку, массовая миграция населения, в том числе и граждан иностранных государств взывает откровенное недовольство среди жителей перечисленных населенных пунктов и территорий. Поэтому как население, так и представители органов государственной власти тех субъектов Федерации, где наиболее велик приток мигрантов, выступают за введение разрешительного порядка регулирования передвижения, при котором возможен будет контроль за миграционными процессами. Существующий механизм реализации права на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства, содержащийся в федеральном законодательстве (за некоторыми оговорками[[16]](#footnote-16)), однозначен в этих вопросах и направлен на отмену всех ограничений, что в некоторых случаях может приводить к достаточно непростым последствиям. Известны случаи принудительного выселения из собственных домов жителей крымско-татарской национальности в Крымском районе Краснодарского края, а также требования жителей о запрете прописки лиц армянской национальности в дома, принадлежащие им на праве личной собственности в станице Елизаветинской города Краснодара. Усиление социальной напряженности, угроза личной и общественной безопасности вызвало необходимость внесения изменений и дополнений в существующее законодательство о регистрационном учете. Проект Федерального закона "О внесении дополнений в статью 8 Закона Российской Федерации "О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации", содержащий предложение о включении городов - курортов федерального значения в перечень местностей, где может быть ограничено право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, отклонен Президентом ввиду того, что оно не соответствует требованиям части 3 статьи 55 Конституции, предусматривающей ограничение прав и свобод граждан только в той мере, насколько это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.[[17]](#footnote-17) Однако, когда свобода передвижения, выбора места пребывания и места жительства для одних означает нарушения прав и свобод других лиц, представляется возможным установление некоторых ограничений данного права для обеспечения контроля над массовой неконтролируемой миграцией. В особом мнении судьи Конституционного Суда Российской Федерации Баглая М.В. 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 место жительства в названные регионы, указывается, что "...защита прав и свобод, как и обеспечение общественной безопасности, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "б" части 1 Конституции Российской Федерации) такая защита может быть осуществлена только в форме закона. Однако трудно себе представить, насколько эффективной может быть эта защита, если при отсутствии федерального закона субъект Федерации, столкнувшись с массовым переселением граждан в одну местность, станет ожидать принятия федерального закона..."[[18]](#footnote-18). С этим нельзя не согласиться, тем более, если учесть, что законодательство о беженцах, а также вынужденных переселенцах не содержит реального механизма регулирования миграции.

3) обеспечение реализации субъективных прав и обязанностей граждан.

Паспортно-визовая система не только обеспечивает право человека на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, ее действие в некоторых случаях способствует соблюдению иных субъективных прав и свобод. Таких, как например, как право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Основные права и свободы человека принадлежат каждому  
индивидууму с момента рождения (ст. 17 Конституции). В статье 60  
Конституции Российской Федерации говорится о том, что гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Однако уже с момента получения паспорта (в соответствии с законодательством, он наступает по достижении гражданином Российской Федерации четырнадцатилетнего возраста[[19]](#footnote-19)) объем прав, а также обязанностей существенно расширяется (например - по достижении этого возраста гражданин имеет право самостоятельно совершать разного рода сделки, нести связанную с этим имущественную ответственность (ст. 26 п. 2 и ст. 28 п. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации). В установленных законом случаях, в основной документ могут вноситься специальные отметки о наличии у конкретного гражданина того или иного набора прав либо обязанностей, так, например, в паспортах лиц, достигших призывного возраста проставляется штамп об отношении к воинской обязанности. Нельзя в связи с этим утверждать, что именно наличие паспорта (либо отметок в нем) порождают для гражданина какие - либо права и обязанности, данный документ является лишь носителем информации о наличии (отсутствии) некоторых, и очень немногих, из них.

4) охрана общественного порядка и обеспечение личной, общественной и государственной безопасности. Данная задача является одной из наиболее важных, стоящих перед паспортной системой. Под обеспечением личной безопасности здесь понимается защита имущественных (в основном, жилищных) интересов граждан, поскольку наличие, либо отсутствие регистрационного учета существенным образом влияют на некоторые отношения в области распределения муниципального жилья, рассмотрения в суде спорных вопросов в сфере владения, распоряжения, пользования жилыми помещениями различных видов собственности.

В нашей стране исторически сложилось такая ситуация, при которой надзор и контроль за пребыванием и проживанием граждан осуществляется правоохранительными органами, данная деятельность была и остается достаточно важной для решения правоохранительных задач, поскольку подобный тотальный учет населения (каким в сущности и является режим регистрации (прописки)) способствует выявлению лиц, скрывшихся от следствия и суда, уклоняющихся от исполнения обязанностей (например - воинской, обязанности уплаты алиментов), осуществлению других функций. Важную помощь оказывает действие паспортно-регистрационного режима в деле обеспечения государственной безопасности (соблюдение последнего ожесточается в приграничных, таможенных зонах, везде, где могут пострадать интересы государства).

Все изложенное позволяет нам говорить о том, что паспортно-регистрационная система представляет собой совокупность урегулированных правовыми нормами отношений по поводу выдачи, обмена и изъятия паспортов и иных, выдаваемых уполномоченными на то органами документов, удостоверяющих личность гражданина, регистрации по месту пребывания и месту жительства в целях учета и регулирования передвижения населения, обеспечения условий для реализации субъективных прав, свобод, и обязанностей, а также обеспечения личной общественной государственной безопасности, охраны общественного порядка. К сожалению слабо отличается от существовавшего ранее и порядок оформления регистрации. Также, как и при получении разрешения на прописку, в настоящее время гражданин обращается в уполномоченные на то органы (домоуправление, паспортно-визовая служба органов внутренних дел), имея при себе большое количество различных документов, поскольку помимо перечисленных в части первой статьи 6 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (паспорта или иного заменяющего его документа, удостоверяющего личность гражданина и документа, являющегося основанием для вселения гражданина в жилое помещение - ордера, договора, заявления лица, предоставившего гражданину жилое помещение, или иного документа (или его надлежаще заверенной копии), должностные лица указанных органов нередко требуют иные документы, подчас никакого отношения к реализуемому праву не имеющие. Неудивительно, что такой подход к оформлению регистрации вызывает справедливые нарекания у граждан, изменивших место пребывания либо жительства поскольку вызывает необходимость сбора большого количества различных справок и прочих документов для подтверждения фактов отнюдь не связанных с "...подтверждением добросовестного использования гражданином своих прав и добросовестного исполнения им обязанностей, связанных с регистрацией в конкретном жилом помещении", как это указывалось в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года.

Как уже было сказано, в современный период возросло значение конституционного статуса гражданина, охраны его прав, свобод, а также обязанностей. Государство обеспечивает реализацию таковых посредством издания целой системы нормативных актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в данной сфере. В науке административного права в настоящее время нет единого подхода к вопросу классификации форм его выражения (источников административного права33). Большинство ученых склонны систематизировать источники права в соответствии с их значимостью и степенью воздействия на регулируемые отношения. Наиболее приемлемым, по нашему мнению, является разделение на международные акты и межгосударственные соглашения;

- законы (в том числе и основной - Конституцию);

- нормативные указы Президента Российской Федерации;

- постановления Правительства Российской Федерации;

- нормативные акты (приказы, инструкции, постановления) федеральных министерств, государственных комитетов, комитетов, других федеральных служб и ведомств;

- акты (законы, решения, постановления) органов государственной власти субъектов федерации;

- нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления.[[20]](#footnote-20)

Заслуживает внимания, предложенная Кардашовой И.Б., классификация, разделившая нормативные акты, регулирующие вопросы деятельности паспортно-визовой службы, в зависимости от уровня общественных отношений, на которые те оказывают воздействие:

1. Нормативные акты, с помощью которых определяются и регулируются правоотношения, возникающие по поводу паспортно-визовой системы.

2. Нормативные акты, устанавливающие паспортно-визовые правила и ответственность за их нарушение.

3. Индивидуальные нормативные акты, которые устанавливают субъективные права должностных лиц, граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере реализации паспортно-регистрационных правил.

Достаточно спорным в данном случае представляется само существование паспортно-визовой системы - объекта данной классификации. В остальном же, на наш взгляд, она в полной мере отражает весь спектр разнообразнейших административно-правовых норм, регулирующих отношения в сфере деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел. Основываясь на уже перечисленных систематизациях, хотелось бы предложить подразделять нормативную базу регулирования вопросов, связанных с правом граждан на свободу передвижения на:

1. Нормативно - правовые акты, определяющие и регулирующие отношения, возникающие по поводу паспортно-регистрационной системы.

2. Нормативно - правовые акты, устанавливающие правила паспортно-регистрационной системы и ответственность за их нарушение.

3. Нормативные акты, устанавливающие субъективные права должностных лиц, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Правовую основу института регистрационного учета граждан составляют прежде всего - Конституция Российской Федерации, а также международные акты - Всеобщая декларация прав человека, принятая и провозглашенная резолюцией 217 А (111) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года[[21]](#footnote-21), международный пакт " О гражданских и политических правах" от 16 декабря 1966 года, ратифицированный Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 года[[22]](#footnote-22), содержащие нормы, которые закрепляют за личностью право на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства, которые не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других граждан и совместимы с другими личными правами и свободами.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребьюания и жительства в пределах Российской Федерации", принятый на основе Конституции, устанавливает обязанность граждан регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства на территории России, разграничивает такие основные понятия, как место пребывания и место жительства (ст.2), возлагает функции по контролю за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрационного учета на органы внутренних дел, определяет порядок постановки на учет, а также снятия с него. В Законе дан также перечень оснований ограничения права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Гарантией прав граждан служит ст. 9 Закона, в которой говорится о том, что действия и бездействие государственных или иных органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и иных юридических и физических лиц, затрагивающие права на свободу передвижения, могут быть обжалованы в вышестоящий, в порядке подчиненности, орган, вышестоящему должностному лицу либо непосредственно в суд. Нарушение требований Закона влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (уголовную, административную, дисциплинарную). Основной отличительной чертой данного закона является положение об уведомительном характере регистрационного учета по месту пребывания либо месту жительства граждан Российской Федерации. Регистрация или отсутствие таковой не влекут за собой возникновение каких-либо прав или обязанностей и не являются условием реализации или ограничения прав и свобод гражданина. Фактически, регистрационный учет представляет собой лишь способ учета граждан, проживающих на территории Российской Федерации, по месту их пребывания либо жительства.

Таким образом, Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года " О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" реализует положения Конституции Российской Федерации и международных договоров и соглашений, провозгласивших право граждан на свободу передвижения в пределах государства, поскольку оно может быть ограничено только в соответствии с федеральным законом. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713[[23]](#footnote-23), изданы на основе и во исполнение Закона РФ от 25 июня 1993 г. и определяют последовательность, сроки и назначение регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (п.1). Правила, используя установленную Законом терминологию, регламентируют порядок регистрации и снятия с регистрационного учета, порядок регистрации некоторых категорий граждан (военнослужащих, лиц, проживающих на территории монастырей, храмов, других культовых зданий и др.), устанавливают перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию (должностные лица жилищно-эксплуатационных организаций государственного и муниципального жилищных фондов, жилищно-строительных и жилищных кооперативов, гостиниц, кемпингов, туристских баз, санаториев и т.п., акционерных обществ и других коммерческих организаций, других государственных и муниципальных организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления). К сожалению, данный нормативный акт не избежал определенных правовых коллизий (например, в нем сохранено ограничение прав граждан на свободу передвижения (10, 12 и 21 Правил), не урегулированы в достаточной степени некоторые вопросы оформления документов и порядка снятия и постановки на регистрационный учет и т.д.).

Важную роль в обеспечении законодательного регулирования системы паспортно-регистрационных правил играет постановление Правительства Российской Федерации 8 июля 1997 года "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации", основные положения которого уже приведены в нашем исследовании. Хочется заметить только, что пункт 7 Положения, предусматривающий ограничение срока действия паспорта по достижении определенного возраста (20 и 45-летнего) является новеллой по сравнению с ранее действовавшим Положением о паспортной системе в СССР от 1974 года, устанавливавшим порядок выдачи бессрочных паспортов с обязательным вклеиванием фотографической карточки в 25 и 45 лет. По нашему мнению, выдача паспорта, имеющего ограниченный срок действия приведет лишь к дополнительной нагрузке на паспортные аппараты, а также увеличит затраты на их производство, а польза от такой замены для правоохранительных органов представляется очень сомнительной.

Как уже говорилось, функция контроля за исполнением законодательства о регистрационном учете возложена на органы внутренних дел в лице паспортно-визовой службы, которые также являются органом регистрационного учета. Здесь следует заметить, что Закон РСФСР от 18 апреля 1991 года "О милиции"[[24]](#footnote-24) и в частности, постановление Верховного Совета РСФСР от 18 апреля 1991 г. "О порядке введения в действие Закона РСФСР " О милиции " обязал Совет Министров в кратчайший срок осуществить меры по передаче в ведение других органов обязанностей по выдаче паспортов, осуществления прописки и выписки граждан, ведения адресно-справочной работы. В научной литературе и прессе этого периода неоднократно поднимался вопрос о необходимости такой передачи, поскольку данные функции, по мнению авторов, являлись несвойственными милиции, их выполнение "...в правовом государстве не должно поддерживаться властью и авторитетом органа государственного принуждения"[[25]](#footnote-25). С этим утверждением нельзя согласиться в полной мере по нескольким причинам. Во-первых, таковая передача несвоевременна из-за отсутствия у других органов власти и управления, которым предположительно могли быть переданы эти функции, необходимой материально-технической базы, а нехватка государственных средств, способна привести к затягиванию сроков такой передачи и ухудшению качества работы по документированию населения.

Современный период характеризуется ростом преступности, увеличением числа коррумпированных чиновников, что не может не повлиять на порядок обеспечения граждан документами, удостоверяющими личность, а также, возможно, не сможет выполнять в той мере функции содействия органам внутренних дел в вопросах профилактики преступлений и розыска лиц, скрывающихся от следствия и суда. Постановлением Совета Министров Российской Федерации - Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 № 124 "О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел"[[26]](#footnote-26) положения о передаче в ведение других органов вышеперечисленных функций утратило силу, на органы внутренних дел дополнительно возложена обязанность по обеспечению контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране (п.З).

Необходимо отметить важную роль в определении порядка оформления органами внутренних дел регистрационного учета Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденную приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 23 октября 1995 г. № 393[[27]](#footnote-27), которая устанавливает порядок исполнения законодательства о регистрационном учете, ведения документации, оформления документов. Здесь же перечислены функции органов внутренних дел в связи с осуществлением данных обязанностей, а также обязанности сотрудников органов внутренних дел всех уровней и подразделений по контролю за соблюдением гражданами и должностными лицами законодательства о свободе передвижения.

Помимо существующих актов федеральных органов, о которых говорилось выше, на территории России получили широкое распространение нормативные акты субъектов Федерации, направленные на упорядочение разрешения вопросов, связанных с пребыванием и выбором места жительства, они основываются на федеральном законодательстве и регламентируют порядок пребывания и жительства граждан на своей территории. Издание этих нормативных актов вызвано различными социально-экономическими факторами, такими, как нарастающий бюджетный дефицит, спад промышленного производства, высокий уровень безработицы, большая плотность населения, рост миграции. Они принимаются для урегулирования большого количества проблем, возникающих в результате проявления этих факторов во многих регионах нашей страны. Нами уже поднимался вопрос о несоответствии Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года № 9-КЗ "О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края" Закону Российской Федерации от 25 июня 1993 г, " О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

Проблемы противоречия некоторых правовых актов субъектов Федерации общероссийским нашли свое отражение в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 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". Исследовав ряд нормативных актов, суд выявил нормы, вступающие в противоречие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Так, например, согласно временному положению о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, определение на постоянное место жительства в населенных пунктах Кавказских Минеральных Вод возможно лишь при наличии специального разрешения, выдаваемого в пределах специальных квот (п.21). Такие меры существенным образом ограничивают право граждан РФ на свободу выбора места пребывания и места жительства, нарушают другие гражданские права человека. В связи с этим Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации пункт 1 Порядка рассмотрения вопросов прописки (регистрации) граждан, проживающих на пределами г. Москвы и Московской области, прибывающих на жительство в г. Москву на жилую площадь, принадлежащую им на праве собственности, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 11 октября 1994 года № 922, примечание к п.п. "б" пункта 2 раздела III Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в г. Москве и? Московской области, утв. постановлением Правительства Москвы и Правительством Московской области от 26 декабря 1995 года № 1030-43, в части, воспроизводящей по существу нормы, утвержденные постановлением Правительства Москвы от 11 октября 1994 года № 922, признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 27, 55, 71 пункты 3 и 21 Временного положения о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, утвержденного постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 года № 118-8[[28]](#footnote-28) (в редакции от 24 ноября 1994 года. Данное постановление признало неконституционными и другие нормы законодательных актов субъектов Федерации, многие из которых утратили силу в настоящее время.

К сожалению, многие нормы закона, регулирующие вопросы свободы передвижения, выбора места пребывания и места жительства действуют не такой уж долгий период времени и нуждаются в некоторой доработке (необходимость приведения действующего законодательства в соответствие с требованиями Конституции о свободе выбора места пребывания и места жительства; вопросы административной ответственности граждан, в частности, нормы об ответственности за прием на работу лиц, не имеющих регистрации, размер штрафов за нарушение правил паспортной системы также нуждаются в дополнительном законодательном регулировании; нуждаются в усовершенствовании нормы, определяющие порядок постановки на регистрационный учет и снятия с него, например, в настоящее время, почти отсутствует порядок подтверждения факта снятия с регистрационного учета по предыдущему месту жительства, что порождает возможность двойной и более регистрации; не отработаны в текущем законодательстве вопросы образования материальной базы для создания специальных банков данных и современной системы учета и идентификации граждан, отсутствует и законодательство, регулирующее вопросы, связанные с их созданием и использованием а также охраной конфиденциальной информации о личности; до настоящего времени не приведены в соответствие с федеральными и действуют акты субъектов федерации, вступающие в конфликт с Конституцией и федеральными законами), однако можно признать, что они отвечают требованиям сегодняшнего дня в той мере, в какой это необходимо для обеспечения данной свободы.

.Законодательство о праве на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в определенной степени повлияло и на вопросы наступления административной ответственности за правонарушения в данной сфере, поскольку нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающие санкции за нарушение паспортных правил были приняты на основе утративших силу Положения о паспортной системе в СССР и постановления Совмина СССР № 678 от 28 августа 1974 года "О некоторых правилах прописки граждан".

§ 2. Ответственность за нарушение правил регистрационного учета.

В современной научно-правовой литературе большое значение придается вопросам ответственности за совершенные гражданами и должностными лицами административные правонарушения. Данные проблемы исследовались в разное время такими видными учеными-административистами, как Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, А.П. Коренев, О.М. Якуба и др. Однако вопросам ответственности за нарушения правил паспортно-регистрационной системы в научных работах уделено, на наш взгляд, недостаточно внимания.

Все имеющиеся по данной теме работы в подавляющем большинстве были изданы в 50-80 годах, представляют, несомненно, определенный научный интерес, однако в изменившихся социально-политических условиях, с принятием нового законодательства, посвященного вопросам свободы передвижения граждан, выбора ими места пребывания и жительства, необходим новый подход к порядку применения взысканий к лицам, совершившим  
правонарушения в этой сфере общественных отношений. Законодательство, регулирующее вопросы административной ответственности, в частности Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, нуждается в переработке, что, конечно, не может не сказываться на эффективности правового  
воздействия применяемых норм. Все это в полной мере относится и  
к правонарушениям, посягающим на установленный порядок управления, и, в частности, статьям кодекса, которые предусматривают административную ответственность за нарушение паспортно-регистрационных правил.

Административная ответственность, являясь одним из видов последней, представляет собой применение административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение. В данной связи необходимо уяснить, какие же деяния субъектов административных правоотношений могут способствовать её наступлению. В Кодексе об административных правонарушениях отдельная глава посвящена правонарушениям, посягающим на установленный порядок управления, в статьях содержатся составы нарушения правил паспортно-регистрационной системы. Известно, что любое правоотношение характеризуется наличием у сторон взаимных прав и юридических обязанностей, и паспортно-регистрационная система не является исключением. Наличие в законодательстве, реализующем право человека на свободу передвижения, определенного набора предписаний, обязывающих субъектов правоотношений к определенным действиям (зарегистрировать свое пребывание по месту пребывания либо жительства, получить паспорт и пр.) либо к воздержанию от таковых (проживание без регистрации, незаконное изъятие или прием в залог паспорта и т.д.), обеспечивает выполнение перечисленных выше задач. Гарантией этого в определенной степени являются меры государственного принуждения, заключенные в нормативных актах, и, в частности - в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях[[29]](#footnote-29).

Охраняемые данными нормами правоотношения получили свое закрепление в законодательстве в форме предписаний определенного поведения их субъектов - конкретных правовых норм. Например, ст.З Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"[[30]](#footnote-30) вменяет в обязанность граждан Российской Федерации проходить процедуру регистрации по месту пребывания и месту жительства, пункт 1 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 обязывает всех граждан Российской Федерации, достигших 14 -летнего возраста иметь паспорт и так далее. Хочется отметить, что до настоящего времени не урегулирован вопрос о возрасте, с которого гражданин становится субъектом отношений в сфере документирования и регистрационного учета, а самое главное, когда должна наступать ответственность за их нарушения. Возраст наступления административной ответственности определен Кодексом РСФСР об административных правонарушениях) и составляет 16 лет. Однако сейчас паспорт гражданин Российской Федерации обязан получить уже в 14 лет. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что недобросовестные граждане, нарушающие паспортные правила, но не достигшие четырнадцатилетнего возраста, не будут нести административную ответственность. Неизвестно, каким образом будет решаться подобный вопрос в будущем, в настоящее время, ученые и многие практические работники склонны полагать, что в данной конкретной ситуации к административной ответственности необходимо привлекать родителей либо заменяющих их лиц. Научно - технический прогресс, распространение средств массовой информации, ускорение физического и умственного созревания, некоторые другие факторы, несомненно, оказывают влияние на становление индивидуального правосознания в более раннем, чем, скажем, 20-30 лет назад возрасте, однако это не означает, что в этой ситуации возможно расширенное толкование нормы права. Установленный законом возраст наступления административной ответственности не может быть изменен никаким нормативным актом, кроме закона, поэтому по нашему мнению, следует согласиться с тем, что субъектами данных правонарушений могут быть вменяемые лица, достигшие 16 - летнего возраста.

Помимо перечисленных, составы ряда правонарушений содержат такие нормы, которые ни в одном действующем законе, помимо кодекса, не приводятся. Это отчасти объясняется тем, что данные составы без изменений сохранились с момента издания кодекса, когда действовавшее законодательство о паспортных правилах позволяло существенно ограничивать права граждан.

Можно высказать сомнение в целесообразности существования статьи КоАП (только в части приема на работу граждан, не имеющих регистрации), поскольку в данной ситуации достаточно велика возможность/ограничения прав граждан на свободный выбор рода деятельности и профессии, что явно противоречит действующей Конституции (ст.37). Однако следует признать, что требования этих статей кодекса обоснованы и в настоящее время, поскольку действия, запрещенные ими, не утратили своей общественной опасности, являются достаточно распространенными.

В современный период перед юридической наукой ставятся новые задачи, в том числе и по совершенствованию законодательства с учетом происходящих перемен.

**§3. Основные функции органов внутренних дел по осуществлению паспортно-регистрационного режима**.

В соответствии с законодательством Российской Федерации, функции контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации возложены на органы внутренних дел, представляющие собой в то же время и орган регистрационного учета. Следует заметить, что Закон РСФСР "О милиции "[[31]](#footnote-31) изъял из сферы деятельности милиции обязанности по выдаче паспортов, прописке, выписке граждан (ныне регистрационному учету), адресно-справочной работе и т.д. Однако в существующих социально - экономических условиях невозможно обеспечить передачу данных функций в сжатые сроки и с наименьшими потерями в качестве и объеме проводимой работы. В настоящее время только возможности органов внутренних дел позволяют на надлежащем уровне организовать работу по исполнению законодательства о регистрационном учете и документированию населения, поскольку для этого они наделены достаточными властными полномочиями, установленными и обеспеченными законом. С 1993 года паспортная служба милиции преобразована в паспортно-визовую службу органов внутренних дел, на нее возложены обязанности по выдаче паспортов, осуществлению регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства, регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории России, выдаче им документов на право проживания, оформлению документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу, исполнению законодательства по вопросам гражданства.[[32]](#footnote-32)

Законодательство Российской Федерации основной целью введения регистрационного учета называет обеспечение необходимых условий для реализации гражданами их прав и свобод. Таково, по мнению И. Б. Кардашевой[[33]](#footnote-33), и основное предназначение паспортно-визовой службы органов внутренних дел. Соглашаясь с этим, считаем, что данное высказывание не вполне исчерпывающе раскрывает сущность деятельности службы, поскольку не учитывает работу по решению правоохранительных задач, присущих каждому подразделению органов внутренних дел. Паспортно-визовая служба, как одно из таких подразделений, прежде всего, призвана решать задачи, присущие органам внутренних дел в целом с учетом специфики выполняемой работы. Это - обеспечение безопасности личности, защита ее прав, свобод, законных интересов, защита интересов государства и общества от преступных посягательств, предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, оказание содействия в раскрытии и расследовании преступлений и иных правонарушений, розыску лиц, скрывающихся от следствия и суда, а также осуществление розыска лиц, уклоняющихся от уплаты долга, а также алиментов, оказывать правовую помощь населению.

Как известно, содержание функции диктуется спецификой объекта управления. В данном случае, специфическим объектом управления являются отношения по обеспечению граждан документами, удостоверяющими личность, регистрации и снятию с регистрационного учета. Функции управления в сфере внутренних дел принято подразделять на общие, специальные, особенные,[[34]](#footnote-34) а также обеспечивающие. К общим, применительно к паспортно-визовой службе относится участие в разработке законопроектов по вопросам, относящимся к ведению этой службы;

- сбор и обработка информации по паспортно-визовой работе, передача информационного материала в заинтересованные службы и ведомства;

аналитическая работа и подготовка специальных рекомендаций по соблюдению законодательства по вопросам свободы передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации, выезда за ее пределы и въезда на ее территорию, правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, вопросов приобретения и выхода из гражданства России, совершенствованию деятельности службы, улучшению взаимодействия с иными службами и подразделениями органов внутренних дел;

- анализ эффективности работы подразделений паспортно-визовой службы и подготовка предложений по ее улучшению, укреплению законности и служебной дисциплины;

- совершенствованию профессиональной подготовки, улучшению

воспитательной работы с сотрудниками;

- обеспечение взаимодействия и оказание практической помощи в пределах своей компетенции другим службам и подразделениям органов внутренних дел, органов государственной власти и управления, общественных объединений, органов местного самоуправления;

- работа по рассмотрению писем и заявлений граждан,  
публикаций и выступлений в средствах массовой информации,  
депутатских запросов;

К специальным функциям паспортно-визовой службы можно отнести:

- организацию исполнения законодательства и нормативно -правовых актов по всем линиям паспортно-визовой работы;

- организация взаимодействия с органами власти и управления по вопросам, касающимся специфики деятельности паспортно-визовой службы;

- организация контроля за деятельностью иных служб органов внутренних дел по исполнению законодательства о регистрационном учете, правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства.

К особенным функциям можно причислить:

- реализацию возможностей службы в предупреждении и пресечении преступлений и правонарушений, раскрытии преступлений, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, гражданском розыске, граждан, утративших связь с родственниками, иностранных граждан и лиц без гражданства, уклоняющихся от регистрации в органах внутренних дел, в адресно-справочной работе;

- участие в выполнении иных боевых и служебных задач, возложенных на органы внутренних дел.

Одним из важнейших направлений деятельности паспортно-визовой службы является работа по реализации законодательства о свободе передвижения, выбора места пребывания и места жительства.

Будучи институтом государственного управления, паспортно-регистрационная система помимо выполнения других задач (учет населения, обеспечение возможности реализации субъективных прав и свобод), является действенным средством борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Для решения этих задач на органы внутренних дел возложены функции, которые можно условно разбить на две группы.

К первой относятся административно - правовые функции, такие как, выдача паспортов; оформление регистрации и снятия граждан с регистрационного учета; ведение адресно-справочной работы; планирование, информационно - аналитическая работа, подготовка рекомендаций по совершенствованию паспортно-регистрационной работы; взаимодействие с органами представительной власти (всех уровней) и органами местного самоуправления по вопросам реализации законодательства о регистрационном учете и документировании граждан; осуществление контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами законодательства о свободе передвижения, выбора места пребывания и места жительства; информирование населения о принятых законодательных и иных нормативно-правовых актах, касающихся вопросов реализации законодательства о документировании граждан и регистрационного учета.

Ко второй группе относятся функции, которые можно назвать как собственно правоохранительные или предназначенные для реализации правоохранительных задач возложенных на органы внутренних дел в целом. Это такие функции, как персональный учет населения и адресно-розыскная работа; работа с населением, установление доверительных отношений с гражданами, выявление в процессе работы лиц, представляющих оперативный интерес; учет граждан при регистрации лиц, имеющих судимость, отбывавших наказание в местах лишения свободы; розыск похищенных паспортов, чистых бланков паспортов; взаимодействие с другими подразделениями органов внутренних дел в целях реализации правоохранительных задач, стоящих перед ними; осуществление мероприятия с целью конспирации оперативно - розыскной деятельности.

Рассмотрим подробнее функции, относящиеся к первой группе:

1. Выдача паспортов. Организация работы по обеспечению граждан паспортами включает в себя деятельность собственно по выписке паспортов и выдаче владельцам, а также по проверке соответствия документов, поступающих в паспортно-визовую службу предъявляемым требованиям, а также, в некоторых случаях, проверке личности заявителя. Документирование граждан производится впервые по достижении 14-летнего возраста, основаниями замены паспорта являются - достижение 20 и 45-летнего возраста; изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и/ или месте рождения; изменение пола; непригодности для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин; обнаружения неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей. Новый паспорт выдается гражданину взамен утраченного. По факту утраты паспорта заводится дело и проводится проверка личности заявителя. Паспорт является основным документом, удостоверяющим личность, что во многих случаях используется для подтверждения субъективных прав гражданина. Специфическими свойствами паспорта является то, что он содержит сведения, отражающие личность его владельца, принадлежность к гражданству, отношение его к воинской повинности, паспорт нельзя принимать в качестве залога, с него не может быть снята копия, утрата влечет за собой административную ответственность, а хищение - уголовную, паспорт изготавливается в централизованном порядке и имеет единую форму, а также средства, предохраняющие его от подделок. Эти средства, именуемые защитными, можно подразделить на защиту непосредственно бланка паспорта и на защитные средства, применяемые при оформлении паспорта. В первом случае имеются в виду защитные средства, использованные во время изготовления бланка - обложка изготовлена по специальной технологии из износостойкого материала и имеет единую расцветку, паспортная книжка производится на предприятиях Гознака и имеет несколько степеней защиты (бумага специальной выработки, нанесенный на все страницы специальный рисунок - орнамент, "розетка", а также защитная сетка, нумерация, состоящая из трех групп цифр, присущих только одному конкретному региону, также в бланке паспорта могут применяться специально разработанные вшиваемые или вкладываемые элементы, предназначенные для сохранения вносимых записей или для защиты бланка и произведенных в нем записей от подделок). Во втором случае это - вносимые в паспорт записи произведенные в соответствии с требованиями приказа № 605 от 15 сентября 1997 года с помощью пригодных для этих целей печатающих устройств (печатных машин, ПК) а также от руки специальными чернилами, код подразделения, обрезка фотокарточки до установленных размеров специальным устройством, запись на оборотной стороне фотографической карточки специальными чернилами, покрытие третьей страницы паспорта специальной защитной (ламинаторной) пленкой, проставление оттисков печатей и штампов, а также наличие личной подписи владельца паспорта. Опытный и внимательный сотрудник органов внутренних дел, осведомленный о наличии защитных средств может обнаружить подделки в паспорте.

2. Оформление регистрации и снятия граждан с регистрационного учета. Регистрационная работа органов внутренних дел должна строиться на принципах строгого соблюдения федерального законодательства, обеспечения условий реализации права на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства, обязательности регистрационного учета для всех, уважительного отношения к гражданам.

5. Ведение адресно-справочной работы. Она позволяет осуществлять поиск лиц, состоящих на регистрационном учете, либо уже снятых с него, поскольку в адресных листках прибытия (убытия) имеются сведения об этих лицах, в том числе указывается адрес места пребывания (жительства). Такого рода информация используется не только органами внутренних дел, но и другими правоохранительными органами, государственными органами а также гражданами для установления местонахождения конкретных лиц.

4. Планирование, информационно - аналитическая работа, подготовка рекомендаций по совершенствованию паспортно-регистрационной работы. Анализ деятельности паспортно-визовых аппаратов показывает, что при организации ее работы необходимо учитывать экономические и географические особенности территориальной единицы обслуживания органа внутренних дел, количество и социальный состав проживающего населения, наличие и расположение предприятий, учреждений, учебных заведений, иных объектов. Как показывает практика, "...знание перспектив экономического развития и социальных преобразований...позволяет предусмотреть тенденцию в миграции населения, увеличения численности городских жителей, что необходимо для перспективного планирования паспортной работы.[[35]](#footnote-35) Представляется, что для облегчения такого рода работы, в подразделениях паспортно-визовой службы необходимо вести специальные паспорта на объекты, в которых временно либо постоянно поживают граждане - общежития, гостиницы, санатории, дома отдыха, иные подобные учреждения. В данных учетах нужно сосредоточивать сведения о количестве проживающих, наличии свободных мест, социальном составе, проживающих (пребывающих) лицах, представляющих оперативный интерес и т.д. Такие сведения могли бы иметь значение не только для организационно-аналитической работы, но и непосредственно регистрационной, а также оперативной.

5. Взаимодействие с органами представительной, исполнительной власти (всех уровней) и органами местного самоуправления по вопросам реализации законодательства о регистрационном учете и документировании граждан, которое заключается в выполнении этими органами законодательных функций (издание нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере, а также организацию управления паспортно-визовой службой); функций общего руководства и контроля за деятельностью как органов внутренних дел в целом, так и ПВС в частности. Одной из важных функций является участие органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в формировании структуры органов внутренних дел, в том числе и подразделений службы. Так, в целях усиления борьбы с преступностью в 1094 году руководством ГУВД города Москвы по согласованию с московским правительством принято решение о создании межмуниципальных (межрайонных) отделов по контролю за соблюдением гражданами и должностными лицами паспортно-визовых правил и обеспечению правопорядка. Основными задачами этих отделов являются: предупреждение и раскрытие преступлений и обеспечение охраны общественного порядка; осуществление проверок соблюдения паспортно-визовых правил на объектах и в жилом секторе; взаимодействие со службами криминальной милиции и милиции общественной безопасности в осуществлении общегородских профилактических мероприятий; подготовка и обобщение информации о выявленных недостатках, причинах и условиях, способствующих совершению правонарушений в данной сфере. Итогом работы указанных подразделений за один только 1997 год явилось задержание 357 преступников и свыше 137 тыс. нарушителей паспортно-визовых правил. Привлечено к административной ответственности более 69 тысяч правонарушителей, в том числе 1,5 тыс. должностных лиц. По сведениям паспортно-визового управления МВД России, в результате работы межмуниципальных отделов совершение преступлений в гостиницах снизилось на 30 %, в общежитиях на 4 %. По вскрытым в ходе проверок недостаткам направлено более тысячи информации в различные инстанции. Одной из важнейших форм взаимодействия в сфере регистрационного учета является создание административных комиссий, в состав которых, как правило, входят представители подразделений паспортно-визовой службы, предметом рассмотрения которых являются вопросы регистрации отдельных граждан, а также иные аспекты деятельности этой службы. В соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", в городах, населенных пунктах и иных административно - территориальных образованьях, в которых имеются органы внутренних дел, органами регистрационного учета названы они, в остальных населенных пунктах - местная администрация (ст. 4). Однако в некоторых субъектах Российской Федерации при органах представительной, а также исполнительной власти организованы специальные комиссии, уполномоченные решать вопросы, связанные с регулированием миграции. Например, в соответствии со статьей 19 Закона Краснодарского края от 7 июня 1995 года "О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края" регистрация отдельных категорий граждан может быть произведена только на основании решения городских, районных, краевой комиссий миграционного контроля, в функции которых входят рассмотрение конфликтных ситуаций, связанных с регистрацией по месту пребывания и месту жительства на территории края. Аналогичные положения имеются в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы регистрационного учета в городе Москве и Московской области, некоторых других регионах. Как представляется, существование таких органов не противоречит закону, поскольку неправомерные действия либо бездействие органов регистрационного учета, затрагивающие право граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства могут быть обжалованы в вышестоящий в порядке подчиненности орган, в том числе и орган государственной власти. Однако мы полагаем, что первичное рассмотрение отдельных вопросов регистрации граждан, которое закреплено в приведенном Законе Краснодарского края, а также соответствующие положения нормативных актов иных субъектов Российской Федерации противоречат закону, т.к. решение таких вопросов отнесено только лишь к компетенции органов регистрационного учета. В качестве одной из форм взаимодействия можно назвать законодательную инициативу или разработку и внесение в органы государственной власти предложений по совершенствованию законодательства а так же подготовку проектов нормативных актов, регулирующих отношения в сфере внутренних дел, в том числе по вопросам обеспечения паспортно-регистрационного режима.

6. Осуществление контроля за соблюдением гражданами и  
должностными лицами законодательства о свободе передвижения,  
выбора места пребывания и места жительства. Она является одной  
из важнейших функций органов внутренних дел, рассматриваемых в  
нашей работе. Такая деятельность определяется как  
"...совокупность организационных и практических мероприятий,  
направленных на выполнение требований паспортно-регистрационной системы"[[36]](#footnote-36) и направлена на пресечение и выявление правонарушений в сфере регистрационного учета и документирования граждан, в ходе этих мероприятий, проводящихся, как правило, гласными методами, могут выявляться лица, представляющие оперативный интерес а также находящиеся в розыске. Поскольку контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами является частью административного надзора органов внутренних дел, первому присущи все его характерные черты. Во-первых, в ходе реализации данног контроля паспортно-визовая служба, а также подразделения ОВД, осуществляющие с ней взаимодействие вправе применять различные меры административного принуждения а так же, в пределах компетенции, предъявлять обязательные для исполнения требования и давать распоряжения. Для этой деятельности характерна профилактическая направленность, т.к. в ее ходе вскрываются характер и условия, способствующие совершению преступлений и иных правонарушений, выявляются лица, склонные к антиобщественным деяниям. Организационный характер контроля за соблюдением паспортно-регистрационных правил проявляется в обеспечении при помощи различных методов соблюдения паспортно-регистрационных правил. Наиболее характерен для него метод проверок паспортно-регистрационного режима, проводимых на основе анализа оперативной обстановки, на основе которого разрабатывается комплекс мероприятий с целью выявления нарушений в данной сфере. Объектами проверок являются: жилой сектор, нежилые помещения (подвалы, чердаки, склады и т.д.), жилищно-эксплуатационные учреждения, гостиницы, общежития, дома отдыха, отделы кадров предприятий, учреждений и организаций, паспорта и иные документы, удостоверяющие личность. Различают три вида контроля[[37]](#footnote-37):

отраслевой, осуществляемый на предприятиях, в учреждениях и организациях, относящихся к одной отрасли, определенному министерству, ведомству. Особенно эффективен на предприятиях отраслей, где наблюдается дефицит рабочей силы либо используется труд сезонных рабочих для выявления граждан, принимаемых на работу без регистрации и/или без документов при проведении комплексных проверок соблюдения паспортно-регистрационного режима как в отделах кадров, так и ведомственного жилого фонда, особенно общежитии;

- территориальный, реализуемый в пределах определенной части или целой административно - территориальной единицы, используемый обычно при проверках жилого фонда;

- выборочный, проводимый на основе информации, получаемой от граждан и должностных лиц, а также имеющейся в службе о лицах, живущих без регистрации сверх установленного; законом срока либо в силу определенных причин не имеющих возможности зарегистрироваться.

Правильное сочетание этих видов контроля дает возможность наиболее результативно решать задачи, связанные с обеспечением паспортно-регистрационного режима.

7. Информирование населения о принятых законодательных и иных нормативных правовых актах, касающихся вопросов реализации законодательства о документировании граждан и регистрационного учета. Как уже говорилось, одной из причин правонарушений в сфере регистрации и документирования является правовая неграмотность определенной части населения. Развитие средств массовой информации и их доступность практически каждому человеку обеспечивают возможность получать больше информации о принимаемых законодательных актах, регулирующих отношения по документированию и регистрационному учету. Выступления в прессе, на телевидении, радио с различной информацией о состоянии дел в рассматриваемой сфере в достаточной мере могут влиять на формирование у гражданина позитивного отношения к исполнению установленных законом норм и правил, в том числе и паспортно-регистрационных.

Вторую группу составляют следующие функции:

1. Персональный учет населения и адресно-розыскная работа. Основной особенностью использования возможностей паспортно-регистрационной системы в предупреждении и раскрытии преступлений а также розыске лиц, их совершивших является то, что в процессе деятельности по регистрации и документированию граждан возникает возможность более тщательной их проверки, в особенности лиц, изменивших место жительства (пребывания), а также их документов. Обязанность граждан зарегистрироваться по; месту пребывания (постоянного жительства), предоставление в этой связи документов в органы регистрационного учета, а также должностным лицам, ответственным за регистрацию, дает возможность сотрудникам паспортно-визовой службы для выяснения таких обстоятельств, как: наличие не снятой и не погашенной судимости, состояние в розыске, наличие иных обстоятельств, в силу которых гражданин может представлять интерес для правоохранительных органов. В процессе оформления регистрации могут выявляться документы, содержащие подделки, подчистки и т.п. В случаях, когда возникают сомнения в подлинности предъявляемых документов, а также в личности самого регистрируемого, возможно проведение более тщательной проверки. Основой адресно-розыскной работы является система персонального учета населения, осуществляемая адресными бюро МВД, УВД, где на разыскиваемых лиц в картотеках выставляются сторожевые и розыскные карточки, что позволяет в случае обращения таких лиц в паспортно-визовую службу по поводу регистрации, снятия с учета, получения паспорта сообщать об этом инициатору розыска. Как представляется, слабый эффект от подобной деятельности в настоящее время базируется на недостаточном материально - техническом обеспечении адресно-справочной службы, иногда отсутствии элементарных средств связи, и это отрицательно сказывается на темпах передачи информации о разыскиваемых лицах и на уровне всей работы в целом. Одним из путей повышения результативности адресно-справочной и розыскной работы является создание системы автоматизированной регистрации (САР), поскольку порядок учета граждан, особенно при регистрации по месту пребывания, недостаточно оперативен и имеет ряд существенных недостатков, к которым, по мнению Б.М. Кондрашова, относятся:

- отсутствие единой базы данных, позволяющих идентифицировать конкретное лицо, проконтролировать сроки его пребывания и местонахождение в определенной местности;

- отсутствие оперативного контроля за проживающими со стороны руководства и служб органов внутренних дел;

- отсутствие возможности оперативных проверок граждан по существующим картотекам;

- трудоемкость в изготовлении и выдаче свидетельства о регистрации (форма ОЗ) сотрудниками паспортно-визовых аппаратов, результатом которой является возникновение очередей;

- свидетельство о регистрации без наличия паспорта не подтверждает личность гражданина;

- техническое оформление документов о регистрации занимает продолжительное время, что увеличивает сроки регистрации;

несовершенство порядка изготовления такой документации приводит к тому, что свидетельство о регистрации по месту пребывания быстро приходит в негодность, легко подделывается, по одному свидетельству могут проживать несколько человек;

необходимость частого обновления свидетельств и списков о регистрации затрудняет контроль за лицами, временно пребывающими на территории населенного пункта.[[38]](#footnote-38)

2. Работа с населением, установление доверительных отношений с гражданами. Выявление в процессе работы лиц, представляющих оперативный интерес. Не вызывает сомнений факт, что наиболее часто из всех сотрудников органов внутренних дел населению приходится общаться именно с работниками паспортно-визовой службы, причем контакт этот происходит при обстоятельствах в достаточной степени неконфликтных (обращения по поводу выдачи, обмена паспорта, регистрации, снятия с регистрационного учета). В этой ситуации в процессе беседы сотрудника с посетителем возможно выяснение обстоятельств, способных представлять определенный оперативный интерес, а также установление более тесных, доверительных отношений для получения такой информации. Как представляется, данная работа не должна вестись от случая к случаю, только для того, чтобы вовремя по ней отчитаться. К сожалению, в настоящее время руководители некоторых органов внутренних дел, а также паспортных аппаратов больше внимания уделяют не качеству, а количеству получаемой информативного материала, что, в конечном счете, сказывается на результатах работы. Такие просчеты случаются даже на уровне Паспортно-визового управления МВД России, в некоторых отчетах, о проверке состояния служебной деятельности которого, можно встретить сведения о повышении либо снижении количества полученной информации о лицах, представляющих оперативный интерес. Нам представляется, что в данной ситуации показателем работы паспортно-визовых аппаратов по работе с населением и установлению доверительных отношений с гражданами будет являться конечный результат, и в частности, количество реализованной информации (выявленных преступников, иных правонарушителей и т.п.)

3. Учет граждан при регистрации лиц, имеющих судимость, отбывавших наказание в местах лишения свободы. Невозможно1 представить изучение состава проживающего населения без наличия данных о лицах, имеющих судимость. Такие сведения систематизируются в картотеке учета зарегистрированных лиц, имеющих судимость (форма № 17). Информация об этих лицах, проживающих на территории административной единицы важна для повседневного наблюдения за их образом жизни, проведения профилактической работы, поскольку при регистрации граждан данной категории сообщения об этом (рапорт по форме №18) направляются для рассмотрения начальнику соответствующего органа внутренних дел либо его заместителям. Обычно затем подобные рапорта направляются в службу участковых инспекторов милиции. Однако, как показывает практика, отсутствие в этой службе единых учетов лиц, имеющих судимость отрицательно сказывается на результатах как профилактической работы, так и деятельности по раскрытию преступлений, поскольку остается без учета большое количество лиц, освободившихся из мест лишения свободы. В этой связи большое значение приобретает тесное взаимодействие паспортной службы со службой участковых инспекторов милиции, а также с оперативными подразделениями с целью создания реального механизма, обеспечивающего возможность получения информации о лицах, проживающих на обслуживаемой территории и имеющих судимость. В этой работе также большое значение имеют сообщения об освобождающихся лицах, поступающие непосредственно из исправительно – трудовых учреждений. К сожалению, в последние годы такие сообщения поступают не всегда и большое число лиц, освободившихся из мест лишения свободы фактически остается вне поля зрения органов внутренних дел, что, разумеется, не способствует улучшению оперативной обстановки.

4. Розыск похищенных паспортов, чистых бланков паспортов: Подобного рода документы представляют значительный интерес как для преступников и правонарушителей, так и для лиц, работающих на иностранные разведывательные службы. Бланки паспортов являются документами строгой отчетности, поэтому их учет и хранение необходимо организовать в порядке, обеспечивающем их надежную сохранность. В случае утраты либо хищений бланков паспортов в десятидневный срок проводится проверка для установления причин и обстоятельств случившегося. О происшедшем немедленно информируются все органы внутренних дел с указанием номеров и серий утраченных либо похищенных паспортов. В этой ситуации важна бдительность сотрудников органов внутренних дел, в особенности - паспортно-визовых аппаратов, знание ими ориентировок с номерами утраченных (похищенных) паспортов, а также способность определять подлинность паспорта, соответствия его реквизитов и защиты установленным законодательством. Розыск похищенных паспортов ведется по системе, основанной на учете серий (старые паспорта) и номеров. Более тщательной проверке подвергаются паспорта, имеющие следы подделки, а также в случаях, когда подлинность паспорта вызывает сомнение. Централизованный учет похищенных и утраченных паспортов и паспортов скрывшихся преступников ведется в Главном информационном центре МВД РФ.

5. Взаимодействие с другими подразделениями органов внутренних дел в целях реализации правоохранительных задач, стоящих перед ними. Следует отметить важность такой работы. Недооценка, а, подчас и непонимание значения возможностей паспортно-регистрационной системы в борьбе с преступностью приводит к тому, что в некоторых случаях работу паспортно-визовых аппаратов оценивают по числу задержанных преступников либо по количеству поддельных паспортов, выявленных сотрудниками этих подразделений. В свою очередь, при оценке роли паспортно-регистрационной системы в деятельности оперативных подразделений, нередко все сводится к выяснению, сколько нарушителей паспортного режима выявлено оперативным составом. Эти показатели, как правило, незначительны, поэтому принято считать, что работники паспортных аппаратов слабо участвуют в борьбе с преступностью, а оперативный состав не заботится об укреплении паспортно-регистрационного режима. Однако, как показывает опыт, надлежащим образом отлаженное взаимодействие оперативных и паспортно-визовых аппаратов дает возможность решать поставленными перед этими подразделениями задачи, что в свою очередь благотворно влияет на усиление борьбы с преступностью.

6. Осуществление мероприятий с целью конспирации оперативно - розыскной деятельности. Необходимо отметить, что такая работа должна проводиться в строгом соответствии с законом и только в случаях, когда это действительно необходимо. Обычно под такой деятельностью понимается только проведение различных рейдов и иных мероприятий в места наибольшего скопления людей (рынки, магазины, общежития и т.п.). Однако это далеко не так, поскольку это понятие намного шире и включает в себя и иные, негласные методы, при помощи которых сотрудниками паспортно-визовой службы, обеспечивается возможность раскрытия преступлений.

При сопоставлении этих видов функций, можно заметить, что и те и другие в определенной степени взаимодополняют, накладываются друг на друга. Это порождает необходимость правильного и полноценного их сочетания, т.к. отклонение в какую - либо одну сторону неизбежно повлечет за собой недочеты в выполнении других. В этой связи возрастаем значение функций анализа и планирования. Существенное значение приобретает и уровень профессиональной подготовки сотрудников паспортно-визовой службы, знание ими особенностей выполняемой работы, своевременность и адекватность реагирования на изменение оперативной обстановки.

Среди общих недостатков в работе органов внутренних дел по осуществлению регистрационного учета и документирования граждан можно назвать слабое техническое обеспечение подразделений паспортно-визовой службы, выражающееся в отсутствии необходимых технических средств и оборудования, таких как, печатные машины, персональные компьютеры, специальная продукция для изготовления паспортов; неприспособленности некоторых помещений как для приема посетителей, так и для обеспечения сохранности бланков паспортов, штампов и документов строгой отчетности; недостаточном контроле со стороны руководства органов внутренних дел за деятельностью по обеспечению паспортно-регистрационного режима; слабом внимании анализу и планированию данной деятельности; несвоевременном и неадекватном реагировании некоторых руководителей подразделений паспортно-визовой службы на изменения оперативной обстановки; как уже ранее говорилось, недостаточном взаимодействии между службами и подразделениями в вопросах обеспечения регистрационного режима; недостаточной профессиональной подготовленности сотрудников службы (низкий образовательный уровень, небольшой стаж работы и т.д.); недостатках в организации индивидуальной воспитательной работы с сотрудниками. Можно согласиться с мнением Б.П. Кондрашова, полагающего, что устранение таких недостатков в организации работы паспортно-визовых аппаратов, как отсутствие картотек; несвоевременный учет мест пребывания иногородних граждан; отсутствие должного контроля за местонахождением лиц, у которых закончились сроки регистрации, оперативного пополнения учетных данных на прибывших лиц; отсутствие механизма взаимодействия сил и средств, задействованных в предупреждении и пресечении правонарушений, совершаемых иногородними лицами и лицами без определенного места жительства существенно повысит эффективность ее работы. Поддерживаем и предложение о введении оценочных показателей каждого сотрудника паспортно-визовой службы с целью повышения результативности работы всего аппарата службы.[[39]](#footnote-39) Конечно, в данной деятельности невозможно избежать определенных сложностей, поскольку "...зачастую отсутствует адекватность работы и результатов труда сотрудников... Кроме этого...отсутствуют научно обоснованные нормы нагрузки отдельных категорий сотрудников ОВД, а в отдельных случаях отсутствует и четкое распределение функциональных обязанностей сотрудников и их нормативное закрепление"[[40]](#footnote-40). Как представляется, в их числе могут быть:

- уровень профессиональной подготовки сотрудника, знание нормативной базы, регулирующей деятельность ПВС;

* количество преступников и иных правонарушителей выявленных в процессе повседневной деятельности, в том числе и количество реализованной информации, полученной в результате доверительного общения сотрудников с гражданами;

- количество лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение паспортно-регистрационных правил;

- количество лиц, находящихся в розыске по листкам прибытия и т.д.

Особая роль в обеспечении паспортно-регистрационного режима отведена службе участковых инспекторов милиции. Это объясняется широким спектром задач возложенных на нее: "...основные задачи участкового инспектора практически ненамного уже задач, которые возложены на милицию законом "О милиции" (ст.2)"[[41]](#footnote-41). В исследуемом аспекте участковому присуще выполнение такой задачи, как контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами паспортно-регистрационных правил на обслуживаемом участке, для решения которой участковые инспекторы милиции осуществляют следующие функции:

- планирование и организация мероприятий по обеспечению паспортно-регистрационного режима на обслуживаемой территории;

- анализ структуры и динамики преступности на участке, тенденции ее роста (сокращения), социально экономические, демографические и иные причины, влияющие на ее трансформации, динамику преступности лиц, не имеющих регистрации и зарегистрированных по месту пребывания, в том числе и прибывших из государств СНГ, стран Балтии, своевременное и правильное реагирование на изменения оперативной обстановки;

- контроль за деятельностью жилищно-эксплуатационных учреждений по обеспечению регистрационного учета граждан, проживающих на обслуживаемой территории, а также взаимодействие с представителями домовых и квартальных комитетов, иных общественных формирований с целью получения информации о лицах, нарушающих паспортно-регистрационный режим;

- контроль за лицами, освободившимися из мест лишения свободы;

- проведение совместных мероприятий по проверке паспортно-регистрационного режима совместно с паспортно-визовой, а также иными службами и подразделениями ОВД.

Необходимо отметить, что правильно организованная и отлаженная работа участкового инспектора милиции по всем направлениям его деятельности, тесное взаимодействие с населением обеспечивает решение правоохранительных задач, в том числе и рассматриваемой.

Следующей по значимости для обеспечения паспортно-регистрационного режима является патрульно-постовая служба милиции, функции которой по обеспечению соблюдения гражданами и должностными лицами паспортно-регистрационных правил вытекают из общих функций. Деятельность этой службы, направленная на поддержание правопорядка, обеспечивает возможность решения специальных задач, в том числе и рассматриваемой нами в этом параграфе. С этой целью патрульно-постовой службой милиции органов внутренних дел ведется профилактика и борьба с нарушениями паспортно-регистрационного режима, осуществляемая самостоятельно, а также с участием других служб в ходе целевых мероприятий по выявлению этих нарушений. В ходе выполнения этой деятельности важное значение имеет уважение прав и обеспечение интересов граждан, а также соблюдение законности, в особенности при применении ППСМ административно-предупредительных мер[[42]](#footnote-42). Как верно заметил Б.П. Кондратов, "...нарушение законности... означает нарушение конституционных принципов неприкосновенности личности, жилища, свободы передвижения, ущемление законных интересов граждан..."[[43]](#footnote-43) Ранее говорилось, что закон обязывает всех граждан Российской Федерации, достигших 14 - летнего возраста и проживающих на территории Российской Федерации иметь паспорт[[44]](#footnote-44). Однако за исключением времени действия ограничения некоторых прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (п. "а", "г" ст. 23 Закона РСФСР О чрезвычайном положении)[[45]](#footnote-45) иметь при себе документы, удостоверяющие личность не требуется. Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности[[46]](#footnote-46) предоставляет право нарядам ППСМ осуществлять проверку документов у граждан и должностных лиц только в случаях, когда имеются достаточные основания полагать, что они совершили преступление или административное правонарушение. Поэтому зачастую требование работника милиции предъявить документы, удостоверяющие личность, граничит с ограничением прав и свобод гражданина. Однако здесь, по нашему мнению, стоит задуматься о критериях подхода к установлению перечисленных оснований, поскольку в некоторых случаях сам паспорт может содержать доказательства совершения преступления либо административного правонарушения (подделка паспорта, проживание без регистрации и т.п.). Как представляется, в данном случае сотрудник органов внутренних дел обязан руководствоваться такими принципами законности, как: верховенство закона, недопустимость противопоставления законности и целесообразности.[[47]](#footnote-47) Эти принципы, а также требования законности, отражающие “...ее направленность, которая обусловлена содержанием правовых норм…” должны определять поведение патрульных и нарядов ППС в конкретной ситуации.

Поскольку последним присущи достаточно широкие права по применению мер административного принуждения, неизбежно будут возникать обстоятельства, при которых законность может вступать в конфликт с целесообразностью или "...оперативной самостоятельностью субъекта административной деятельности..." Так, например, основания доставления гражданина в отдел внутренних дел перечислены в КоАП РФи, как представляется, не подлежат расширительному толкованию. Однако до сих пор не изжита порочная практика доставления граждан в отделения милиции либо штабы ДНД для составления протоколов об административных правонарушениях, не перечисленных в статье 27.3 кодекса, в том числе и за совершение нарушений паспортно-регистрационных правил. Как правило, находятся доставленные для составления протокола достаточно длительное время, что недопустимо, поскольку существенно ограничивает право гражданина на свободу и личную неприкосновенность. Представляется, что время нахождения доставленного в любое иное помещение (органа внутренних дел, воинскую часть, орган местного самоуправления и т.п.) также не должно превышать одного часа.

Строгое соблюдение закона , а также реальная оценка сложившейся ситуации и умение находить выход из затруднительного положения должны обеспечить возможность выполнения поставленных перед органами внутренних дел и, в частности, перед ППСМ, задач по обеспечению личной безопасности граждан, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Рациональный подход к использованию возможностей службы и постоянное взаимодействие с ней увеличивают эффективность проведения данных мероприятий, а совершенствование профессиональной подготовки личного состава ППСМ в данном направлении ведет к улучшению работы органов внутренних дел по обеспечению паспортно - регистрационного режима, что обусловлено таким факторами, как большая численность личного состава службы, несение службы в основном в общественных местах и местах большого скопления людей, мобильность и др.

Иные службы и подразделения органов внутренних дел принимают участие в такой работе в той мере, в какой это необходимо для успешного решения как специальных задач, так и задач по обеспечению паспортно-регистрационных правил.

### Заключение

Закон Российской Федерации от 25 июля 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"[[48]](#footnote-48) называет целью регистрационного учета граждан обеспечение необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Отношения между государством и личностью должны строиться на началах юридического равноправия, где каждая сторона должна и может иметь равные права и обязанности. Как представляется, в любом демократическом государстве должны быть не только продекларированы права и свободы, но и обеспечены правовые механизмы, создающие условия для их использования. Сейчас такого рода механизмы не всегда способны в полной мере выполнять возложенные на них функции. Одним из примеров является порядок регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства. Несовершенство российской законодательной системы нашло свое отражение прежде всего в нормативных актах, регулирующих вопросы регистрации граждан. В статье 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" приведен исчерпывающий перечень оснований ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Такое право может быть ограничено только в пределах пограничной полосы, закрытых военных городков, закрытых административно - территориальных образований, зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где существует опасность распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, если там введены особые условия и режим проживания населения и хозяйственной деятельности а также в случае введения на какой - либо территории чрезвычайного или военного положения.[[49]](#footnote-49) Однако нормативные правовые акты, регламентирующие порядок осуществления регистрационного учета содержат в себе нормы, устанавливающие ограничение срока пребывания (п. 10) и возможность отказа заявителю в регистрации по месту пребывания и месту жительства (п.п. 12 и 21), таким образом придают регистрации разрешительный порядок, иначе говоря, право граждан на свободу передвижения может быть ограничено не только в соответствии с федеральным законом, как это отражено в Конституции 1993 года, но и иным подзаконным актом, каковыми являются указанные Правила. Конституция в статье 27, часть 1, а также Закон Российской Федерации О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации устанавливают уведомительный порядок регистрационного учета, означающий, что, "...уведомление гражданином... органов регистрационного учета о месте своего пребывания и жительства...является не только его правом, но и обязанностью". Вместе с тем, как говорится в законе, "...сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких - либо прав и обязанностей и... не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан...органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства."[[50]](#footnote-50) Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что данное положение изначально содержит в себе противоречие, поскольку наряду с установлением обязательности регистрационного учета, допускает возможность проживания и без него, т.к. факт регистрации или ее отсутствия не порождает возникновения каких - либо прав или обязанностей и представляет собой лишь материальное удостоверение акта волеизъявления гражданина.

В соответствии с Конституцией, ограничение права  
гражданина на свободу передвижения возможно только лишь на  
основании положений федерального закона и только в той степени,  
которая необходима для защиты основ конституционного строя,  
нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц,  
обеспечения обороны страны и безопасности государства. .

В настоящее время данная проблема не решена окончательно поскольку действующее отраслевое законодательство (Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс РФ, Семейный кодекс Российской Федерации, иные федеральные законы, регулирующие правоотношения по поводу предоставления жилых помещений и проживания в них, права и обязанности их участников) содержит нормы, в достаточной степени ограничивающие возможность осуществления некоторыми гражданами своего права на свободу передвижения и выбора места пребывания и места жительства.

В сложившейся ситуации неизбежно будут возникать серьезные проблемы при реализации законодательства о регистрационном учете. Устранение их, как представляется, должно быть связано с принятием окончательного решения о том, что собственно должен представлять регистрационный учет граждан -либо, как это предусматривается в Конституции и Федеральном законе - удостоверение факта выбора гражданином места пребывания (проживания), без учета обстоятельств, называемых в приказе МВД №394 "препятствующих вселению", либо - возложить на органы регистрационного учета функции контроля за соблюдением отраслевого законодательства, регулирующего жилищные вопросы и восстановить разрешительный порядок регистрации граждан, путем принятия нового законодательства, вплоть до внесения изменений в действующую Конституцию.

Остается нерешенной проблема пребывания на территории Российской Федерации граждан иностранных государств - бывших республик Советского Союза. Правовой статус таких лиц в части, касающейся режима их пребывания и проживания на территории России, определен постановлением Правительства Российской Федерации № 290 от 12. 03. 97 "О распространении действия Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации на граждан бывшего СССР, прибывающих из государств - участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии" и приравнивается к статусу граждан Российской Федерации. Это означает, что все правила регистрационного учета распространяются и на этих лиц. Как представляется, в условиях, когда значительное число преступлений и иных правонарушений в последние годы совершается гражданами иностранных государств, большинство из которых составляют выходцы из стран "ближнего зарубежья" а также значительно увеличился поток мигрантов из стран ближнего зарубежья (известно, что в последние годы прирост населения России увеличился за счет миграции из бывших союзных республик СССР. По данным Международной организации по миграции (МОМ) с 1999 по 2002 годы население России выросло на 3,3 млн. человек, тогда как за период с 1976 по 1990 год прирост населения составил всего 2,4 млн. человек), установленный порядок регистрации таких лиц способен значительно осложнить оперативную обстановку, поскольку контроль за их пребыванием и проживанием на территории Российской Федерации будет ослаблен.

**Библиографический список использованной литературы:**

1. Конституция Российской Федерации . - М.: Юридическая литература, 1993.

2. Кодекс об административных правонарушениях .

3. Жилищный кодекс РСФСР. - М.: Инфра - М -Норма, 1997.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации. - М.: Юридическая литература, 1996.

5. Всеобщая декларация прав человека. Сборник международных документов. - М.: изд. МГУ, 1990. - С. 3-7.

6. Итоговый документ Венской встречи представителей государств, участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. - М. -1989. - С. 96.

7. Приказ МВД РФ № 124 от 22.03.93. "О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы."

8.ФЗ “О правовом статусе иностранных граждан в РФ” №115 от 21.06.96

9. “Положение о паспорте РФ”. утв. Постановлением Правительства РФ от 8.07.97 №828

10. Закон Российской Федерации. "О воинской обязанности и военной службе". Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - № 9. - Ст. 325; Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. - № 52. - Ст. 5086; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995.-№18.-Ст. 1597.

11. Закон Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации". Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. № 6. Ст. 243; 1993. -№29. - Ст. 1112; Собрание законодательства Российской Федерации. -1995. - № 7. Ст. 496.

12. Приказ МВД России от 14.09.93 № 420 "О мерах по совершенствованию организации работы городских, районных ОВД и ЛОВДТ".

13. Приказ МВД РФ № 210 от 5.05.93 "Об утверждении Инструкции о порядке оформления и выдачи гражданам паспортов и вкладышей, свидетельствующих о принадлежности к гражданству Российской Федерации". Российские вести, 1993. - 20 мая; 1994. -11 августа.

14. Приказ МВД РФ № 393 от 23 .10.95 "Об утверждении Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации". Российские вести, 1995. - 7 декабря.

15. Приказ МВД РФ № 605 от 15.09.97 "Об утверждении Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации".

16. Приказ МВД РФ №900 от 16.09.2002 "Об утверждении инструкции по организации работы участкового уполномоченного милиции".

17. Приказ МВД РФ № 17 от 18.01.93 "Об утверждении Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской федерации".

18. Приказ МВД РФ №213 от 5.05.93 "Об утверждении Инструкции об организации и тактике розыскной работы органов внутренних дел"

19. Приказ МВД РФ № 372 от 09.08.93 "О серьезных недостатках в деятельности паспортно-визовой службы Министерства внутренних дел Российской Федерации"

20. Приказ МВД РФ № 124 от 22.03.93. "О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы."

21. Указание МВД СССР № 71 от 10.07.85 "О мерах по улучшению работы органов внутренних дел по прописке и документированию граждан, имеющих судимость"

22. Указание ПВУ МВД Российской Федерации №16 от 06.03.98 "О мерах по реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года№4-П".

1. Справка ПВУ МВД России "Об опыте работы Паспортного управления УВД г. Москвы по созданию межмуниципальных отделов по обеспечению контроля за соблюдением паспортно-визовых правил" от 16.04.98. [↑](#footnote-ref-1)
2. СЗ РФ. - 1996. - № 16. - Ст. 1909. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М. - 1986. - 585 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Об этом, в частности, говорится в постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности пунктов 10,12 и 21 Правил Регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713. - СЗ. - 1998. - № 6. - Ст. 783. [↑](#footnote-ref-4)
5. Основы управления в органах внутренних дел. уч. под ред. проф. Коренева А.П. - М.: "Щит" -1996. -119с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Законодательство подобного рода уже существует в ряде зарубежных стран. В качестве примера можно привести Федеральный закон Австрии "О защите персональных данных" от 18.10.78г., Закон №293 от 06.78.07.78г. "О частных регистрах" и № 294 от 8.07.78г. "О публичных регистрах'', Закон Норвегии №48 от 9.06.78 г."О регистрах персональных данных", Закон США от 31.12.1974 г. "О защите частной сферы" (Ртасу Ас(). [↑](#footnote-ref-6)
7. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная, учебник под ред. проф. Коренева А.П.- М.: МЮИ МВД, " Щит" - 1997. - 161 с. [↑](#footnote-ref-7)
8. В ст.: "Ограничение прав граждан недопустимо". Российская газета. -1998. - 2 декабря. [↑](#footnote-ref-8)
9. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная. Учебник под ред. проф. Коренева А.П.- М.: МВШМ МВД РФ. -1993. -135 с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Кардашова И.Б. Правовые и организационные основы деятельности паспортно - визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации, дисс. на соиск. уч. зв к. ю. н. - М. -1996. -69 с. [↑](#footnote-ref-10)
11. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная, уч. под ред. проф. Коренева А.П. - М.: МЮИ МВД , "Щит" .-1997.- 163с. [↑](#footnote-ref-11)
12. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации . -1993. - №. 8. -Ст.659. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. -1993. - № 44. - Ст. 4208. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. -1993. - № 32 - Ст. 1227. \* СЗ РФ. -1995. - № 30. - Ст. 2939. [↑](#footnote-ref-13)
14. О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел. Постановление Совета министров Российской Федерации. Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 8. Ст. 659. [↑](#footnote-ref-14)
15. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная, уч. под ред. проф. Коренева А.П -. М. : МЮИ МВД, "Щит". -1997. - 162с. [↑](#footnote-ref-15)
16. Имеются в виду положения пунктов 10,12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, признанных неконституционными в постановлении Конституционного суда [↑](#footnote-ref-16)
17. Ограничение прав граждан недопустимо. Письмо Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Председателю Государственной Думы Г.Н. Селезневу. Российская газета, 1998. - 2 декабря. [↑](#footnote-ref-17)
18. СЗ РФ. -1996. - № 16. - Ст. 1909. [↑](#footnote-ref-18)
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 № 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации". // СЗ РФ. - № 28. -1997. -С. 3444. [↑](#footnote-ref-19)
20. Коренев А.П. указ. соч. с. 36. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М. -1996. - 66 - 67 с. и др. [↑](#footnote-ref-20)
21. Российская газета, 1995. - 5 апреля. [↑](#footnote-ref-21)
22. ВВС РФ.-1994. -№12. [↑](#footnote-ref-22)
23. СЗ РФ.- 1995. -№ 30. - Ст.2939. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 16. - Ст. 503. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. -1993. -№ 10. - Ст. 360.; № 32. - Ст. 1231. [↑](#footnote-ref-24)
25. Кондратов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Российский закон о милиции. - М. - 1992. -43 с. [↑](#footnote-ref-25)
26. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. - № 8. - Ст. 659. - № 44. -Ст.4208. [↑](#footnote-ref-26)
27. Российские вести. 1995.- 7 декабря. [↑](#footnote-ref-27)
28. утв. постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 г. №118-8 выбор места жительства в крае реализуется только на возмездвой основе (п.3). [↑](#footnote-ref-28)
29. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации., 1993. №32.. Ст. 1227.СЭ., 1997.- №28.- Ст. 3444. [↑](#footnote-ref-29)
30. И.И. Веремеенко, Попов Л.Л. Комментарий к статье 178 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях // Комментарий к КоАП РСФСР. - 2-е изд. М.: Проспект. - 1998.- 560 с. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. - № 16. - Ст. 503; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. -1993.-№ 10.-Ст. 360;№32.-Ст. 1231. [↑](#footnote-ref-31)
32. 0 реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел. Постановление Совета министров Российской Федерации -Правительства Российской Федерации от!5 февраля 1993 года с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1082.: См. Собрание актов Президента и Правительства российской Федерации. 1993. № 8. Ст. 659; Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. - Ст. 4208. [↑](#footnote-ref-32)
33. Кардашева И-Б. Указ соч. - 46 с. [↑](#footnote-ref-33)
34. Котюргин С.И. Функции советской милиции. - Омск. -1975. - С. 10-11. [↑](#footnote-ref-34)
35. Кусков Г.С. Паспортная система в СССР. - Москва. -1979. - С. 15. [↑](#footnote-ref-35)
36. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная, Уч. под ред. проф. Коренева А.П.-М.- 19%.-166 с. [↑](#footnote-ref-36)
37. Кусков Г.С. Указ. соч. - 49с.; Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная. Уч. под ред. проф. Коренева А.П. - М. 1996. - 169 с. [↑](#footnote-ref-37)
38. Подробнее об этом см.: Кондратов Б.П. Общественная безопасность и административно - правовые средства ее обеспечения. - Москва. -1998. -159 -161 с. [↑](#footnote-ref-38)
39. Кондратов Б.П. - Указ. соч. -165 с. [↑](#footnote-ref-39)
40. Основы управления в органах внутренних дел. Под ред. проф. Коренева А.П. - Москва. -1996. -211с. [↑](#footnote-ref-40)
41. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная. Под. ред. проф. Коренева А.П. - М. -1997. - 49 с. [↑](#footnote-ref-41)
42. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. - М. -1978. - 30, 31 с.; Лунев А.Е. Теоретические вопросы кодификации советского законодательства об административной ответственности. В кн.: Проблемы теории и практики административной ответственности в свете решений XXV съезда КПСС и Конституции СССР. - М. -1979. - 27 с. [↑](#footnote-ref-42)
43. Кондратов Б.П. Общественная безопасность и административно - правовые средства ее обеспечения. -М.-1998.-281 с. [↑](#footnote-ref-43)
44. П.1 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828. - СЗ РФ. - 1997. - № 28. - Ст. 3444. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. -1991. - № 22. - Ст. 733. [↑](#footnote-ref-45)
46. Утвержден приказом Министерства Внутренних дел Российской Федерации от 18.01.93 г. № 17. [↑](#footnote-ref-46)
47. Об этом, в частности, говорит Б.П. Кондратов. Указ. соч. - С.282-283. [↑](#footnote-ref-47)
48. Ведомости СНД и ВС РФ. -1993. - № 32. - Ст. 1227. [↑](#footnote-ref-48)
49. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской федерации. 1993. № 32. Ст. 1227. [↑](#footnote-ref-49)
50. СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783. [↑](#footnote-ref-50)