**О некоторых вопросах замены института прописки институтом регистрации**

В ст. 30 Конституции Республики Беларусь предусмотрено, что граждане Республики Беларусь имеют право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, покидать ее и беспрепятственно возвращаться обратно.

Следует отметить, что свобода передвижения понимается как совокупность нескольких прав:

* + - право на свободу передвижения в пределах Беларуси, т.е. по своему усмотрению перемещаться по территории Беларуси без получения каких-либо особых разрешений и предписаний, любым видом транспорта или иным способом;
	+ - право на выбор места жительства на территории государства (отражение естественного состояния человека, при котором он осознает свою внутреннюю свободу на перемену места жительства и пребывания по своему усмотрению, а государство не устанавливает ограничений и препятствий в его реализации);
	+ - право покидать территорию Республики Беларусь и возвращаться обратно (беспрепятственный выезд за пределы государства и обратное возвращение).

Длительное время в Беларуси указанное право граждан носило декларативный характер, поскольку отсутствовал действенный механизм его реализации (Конституция была принята в 1994 г.).

Особым препятствием реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства является, безусловно, институт прописки, который Указом Президента Республики Беларусь от 07.09.2007 № 413 "О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания" (далее - Указ № 413) упраздняется с 1 января 2008 г.

Наличие института прописки препятствовало реализации гражданами трудовых, семейных, избирательных, жилищных и других прав, поскольку реализация указанных прав была поставлена в зависимость от наличия у граждан прописки.

Институт прописки признан неконституционным в 1999 г.

К вопросу об упразднении института прописки возвращались неоднократно еще в советские времена. Например, несоответствие положений о прописке Конституции СССР и принятым на себя СССР согласно международным договорам обязательствам было предметом рассмотрения Комитета конституционного надзора СССР, который в своих заключениях от 26.10.1990 и 11.10.1991 признал ряд нормативных правовых актов о прописке не соответствующими Конституции СССР и международным актам о правах человека. Вместе с тем отсутствие в названный период надлежащего законодательного регулирования права на свободу передвижения привело к тому, что указанные заключения остались неисполненными.

В Республике Беларусь также проводилась работа по упразднению института прописки, поскольку его наличие не в полной мере обеспечивало права и свободы граждан, провозглашенные высшей целью государства (ст. 21 Конституции). Особенно это касалось защиты трудовых прав граждан, так как отсутствие прописки в месте нахождения организации-нанимателя было поводом отказа в заключении трудового договора.

Так, например, Конституционный Суд Республики Беларусь, рассматривая дело "О соответствии Конституции Республики Беларусь и международно-правовым актам части первой статьи 182 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях" установил, что должностные лица отказывают гражданам в заключении трудового договора в связи с отсутствием прописки по месту нахождения организации (нанимателя), а в случае приема таких лиц на работу несут административную ответственность.

Заключением от 01.06.1999 Конституционный Суд признал неконституционной ч. 1 ст. 182 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее - КоАП), предусматривающую ответственность должностных лиц за прием на работу граждан, проживающих без прописки, отметив, что в трудовом законодательстве обоснованно не предусматривается такое основание отказа в приеме на работу, как отсутствие прописки.

Предъявление нанимателю паспорта либо иного заменяющего его документа, предусмотренного законодательством, требуется при приеме на работу для удостоверения личности, а не для установления факта наличия или отсутствия прописки.

Административная ответственность за прием на работу граждан без прописки ограничивает их право на труд, нарушает принцип равенства граждан перед законом, ставит в неравные условия лиц, имеющих прописку, и тех, у кого она отсутствует, препятствует гражданам реализовать право на свободное заключение трудового договора, а нанимателям принимать работников с учетом их способностей, образования и профессиональной подготовки.

Во исполнение указанного Заключения Конституционного Суда были внесены соответствующие изменения и дополнения в КоАП. Но несмотря на то что наличие института прописки является прежде всего препятствием реализации гражданами права на труд, как было отмечено в Заключении Конституционного Суда, до издания Указа № 413 институт прописки не был упразднен и на практике многие вопросы, касающиеся заключения трудового договора (контракта) при отсутствии прописки, оставались неразрешенными.

Указом № 413 упразднен институт прописки и утверждено Положение о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания (далее - Положение о регистрации), которым определен порядок регистрации граждан и снятия их с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания в Республике Беларусь.

В связи с этим необходимо дать определение понятий "место жительства" и "место пребывания".

**Место жительства и место прописки**

До издания Указа № 413 правоприменительные органы (суд, нотариат, налоговые органы и др.) под местом жительства понимали место (адрес), по которому гражданин прописан, а под местом пребывания - место временной прописки гражданина. Согласно ст. 19 Гражданского кодекса Республики Беларусь местом жительства признается тот населенный пункт, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. При этом местом жительства несовершеннолетних в возрасте до 14 лет или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их родителей, усыновителей, опекунов.

В целях единообразного понимания данных терминов п. 4.5 Положения о регистрации определено, что место жительства - местонахождение (адрес) жилого помещения (жилой дом или изолированное жилое помещение государственного или частного жилищного фонда, предназначенное и пригодное для проживания граждан), право владения, распоряжения и (или) пользования которым возникло у гражданина по основаниям, установленным законодательными актами, и в котором он постоянно либо преимущественно проживает.

Место пребывания - местонахождение (адрес) жилого помещения или помещения для временного проживания (садовый домик, дача), в котором гражданин временно пребывает (п. 4.6 Положения о регистрации).

При характеристике указанных понятий выделены три составляющие:

* + - проживание в жилом помещении;
	+ - период проживания (постоянно либо преимущественно, временно);
	+ - наличие оснований для проживания (в качестве собственника, по договору аренды, найма (поднайма) и др.).

При этом усматривается граница, разделяющая место временного пребывания гражданина и место его жительства. Местом жительства может быть только жилое помещение, пригодное для проживания. Местом временного пребывания может быть как жилое помещение, садовый домик, дача, так и место нахождения, например, учреждения образования, воинской части.

**Как отзовется отмена прописки на трудовых отношениях?**

С упразднением института прописки одновременно возникают вопросы о последствиях упразднения этого института для граждан, руководителей организаций, нанимателей. Возлагаются ли какие-либо дополнительные обязанности на руководителей организаций? Должны ли граждане, имеющие прописку по месту жительства, перерегистрироваться? Обязан ли наниматель осуществлять контроль за регистрацией своих работников по месту жительства и по месту пребывания?

Прежде всего отметим, что замена института прописки институтом регистрации не должна повлиять на заключение, изменение, прекращение трудовых договоров (контрактов), т.е. на правоотношения "работник - наниматель", "наниматель - работник". В обязанности нанимателей не входит осуществление контроля за регистрацией граждан.

Кроме того, поскольку наметился целый ряд особенностей регистрации некоторых категорий граждан, на руководителей отдельных организаций возлагается ответственность за их регистрацию по месту жительства или месту пребывания.

Согласно Указу № 413 каждый гражданин с 1 января 2008 г. обязан зарегистрироваться по месту жительства в пределах Республики Беларусь. В случаях и в порядке, предусмотренных Положением о регистрации, каждый гражданин обязан либо вправе зарегистрироваться по месту пребывания в пределах Республики Беларусь.

В то же время всех граждан, которые по состоянию на 1 января 2008 г. будут иметь постоянную прописку, следует считать зарегистрированными по адресу прописки, т.е. по месту жительства. При этом указанным гражданам в паспорте, другом документе, удостоверяющем личность гражданина (свидетельстве о рождении - для граждан Республики Беларусь, не достигших 16 лет и не имеющих паспортов; вид на жительство в Республике Беларусь), не должен проставляться штамп о регистрации по месту жительства.

Граждане, имеющие временную прописку, будут считаться зарегистрированными по месту пребывания согласно временной прописке. При этом свидетельство о регистрации по месту пребывания им выдаваться не будет.

Что же касается ситуаций перемены места жительства или места пребывания, то граждане будут обязаны зарегистрироваться в случаях и порядке, установленных Положением о регистрации.

**Ограничение регистрации граждан**

Регистрация граждан по месту жительства и по месту пребывания может быть ограничена: в пограничной зоне, закрытых военных городках, на закрытых территориях, в зонах экологического бедствия, на территориях, где в связи с опасностью распространения инфекционных заболеваний или отравлениями введены особые условия и режимы либо где введено чрезвычайное положение, а также при объявлении на территории Республики Беларусь военного положения (п. 8 Положения о регистрации).

По месту жительства регистрация граждан может быть ограничена в жилом помещении, если после регистрации гражданина обеспеченность общей площадью такого жилого помещения станет менее 15 кв. метров на одного человека (в Минске - менее 20 кв. метров на одного человека), а обеспеченность жилой площадью жилого помещения в общежитии - менее 6 кв. метров на одного человека. Однако указанные ограничения не распространяются на круг лиц (детей, родителей, усыновителей, супругов и др.), приведенный в п. 9 Положения о регистрации.

В то же время для некоторых категорий граждан установлены особые правила регистрации по месту жительства и месту пребывания.

Так, например, несовершеннолетние, не достигшие 14 лет, регистрируются по месту жительства или месту пребывания их законных представителей или одного из них с согласия другого законного представителя либо по решению суда, определяющему, с кем из законных представителей будет проживать несовершеннолетний.

Несовершеннолетние, которые определены в детские интернатные учреждения, государственные специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации, должны быть зарегистрированы по месту нахождения указанных учреждений.

Имеются особенности и в регистрации граждан в г. Минске. В частности, граждане, прибывшие в г. Минск из другого населенного пункта для работы по приглашению организаций с разрешения Минского горисполкома, регистрируются по месту жительства, в том числе в предоставленных им в соответствии с законодательством жилых помещениях общежитий, в порядке, установленном для регистрации граждан по месту жительства.

Граждане, прибывшие из другого населенного пункта для обучения в учреждениях образования и научных организациях в дневной форме получения образования, обязаны зарегистрироваться по месту пребывания на срок обучения. Однако если указанные граждане не обеспечены жилой площадью, они обязаны зарегистрироваться по месту пребывания на срок обучения по месту нахождения учреждения образования, научной организации.

Граждане, проходящие военную службу по контракту, офицеры, проходящие военную службу по призыву, и члены их семей должны регистрироваться по месту жительства. Если жилое помещение им не предоставлено (отсутствует), то до получения жилых помещений они регистрируются по месту пребывания по месту нахождения воинской части на срок действия контракта (на срок призыва). По месту пребывания по месту нахождения воинских частей регистрируются также граждане, проходящие срочную военную службу, службу в резерве, и граждане, находящиеся на военных или специальных сборах.

Особый порядок регистрации установлен для граждан, проживающих в помещениях, принадлежащих или переданных в пользование религиозным организациям. Указанные граждане регистрируются по месту жительства в этих помещениях на основании ходатайств руководителей религиозных организаций, направленных в органы регистрации.

Лица, осужденные к аресту, ограничению свободы (за исключением лиц, отбывающих наказание по месту жительства), лишению свободы, пожизненному заключению, регистрируются по месту пребывания на срок отбывания наказания.

Граждане без определенного места жительства должны быть зарегистрированы по месту их пребывания в порядке, определенном местными исполнительными и распорядительными органами, по месту нахождения пункта регистрации и учета лиц без определенного места жительства.

Введение системы регистрационного учета граждан повлекло необходимость установления перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: руководители организаций, осуществляющих эксплуатацию жилищного фонда; председатели правления жилищно-строительного (жилищного) кооператива; уполномоченные жилищно-строительного кооператива индивидуальных застройщиков; председатели товарищества собственников; председатели правления садоводческого товарищества или уполномоченные ими лица; председатели сельского (поселкового) исполнительного комитета или уполномоченные ими лица; руководители организаций, в собственности либо хозяйственном ведении или оперативном управлении которых находятся жилые помещения (п. 4.4 Положения о регистрации).

Следовательно, указанные лица обязаны наладить учет и контроль регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания.

Следует отметить, что отказ в регистрации по месту жительства или месту пребывания должен быть мотивирован. Об отказе в регистрации гражданин письменно информируется в течение трех рабочих дней со дня принятия решения. Отказ в регистрации по месту жительства или месту пребывания, а также иные действия (бездействие) должностных лиц органа регистрации могут быть обжалованы в государственный орган, являющийся вышестоящим по отношению к органу регистрации, и (или) в суд (п. 10 Положения о регистрации).

Содержание данной нормы свидетельствует о том, что защита гражданами своих прав на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания может осуществляться в административном порядке (обращение в вышестоящий орган в порядке подчиненности) либо в порядке судебного производства.

При этом судебный порядок защиты прав может осуществляться в порядке конституционного, гражданского, уголовного судопроизводства.

Несмотря на то что многие вопросы, касающиеся регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, разрешены Указом № 413, законодательство в этой части нуждается в совершенствовании. Поэтому Совету Министров и другим компетентным органам поручено до 1 декабря 2007 г. принять необходимые меры для реализации Указа № 413, в том числе привести в соответствие нормативные правовые акты, касающиеся жилищных и трудовых правоотношений, утвердить перечень необходимых документов для регистрации граждан.

**Список использованных источников**

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 28 октября 1998 года. Одобрен Советом Республики 19 ноября 1998 года: текст Кодекса по состоянию на 20 июля 2009 г. // Юридич. справоч.-информ. автоматизированная система «ЮСИАС» [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2009.
2. Е.С.Захарова Жилищное право: Курс лекций мн.: ЗАО Веды .-2007.- 88с.
3. Жилищный кодекс Республики Беларусь от 22 марта 1999г., Мн.: Амалфея. 1999 год.
4. Жилищное законодательство Республики Беларусь: Сб. нормативных сост. Бохан В.Ф. – Мн.: Дикта, 2003.- 384с.
5. Конституция Республики Беларусь 1994 года. Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г.) Минск «Беларусь» 2004г.
6. Комментарий к Указу Президента от 19 марта 2007г. № 128 «О некоторых вопросах предоставления и использования жилых помещений государственного жилищного фонда». // Юридич. справоч.-информ. автоматизированная система «ЮСИАС» [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2009.
7. О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 16.04.1992 г. (в редакции от 22.06.2001 №35-3).// Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь – 1992.- № 15.
8. Седугин, П.И. Жилищное право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 2006г.
9. Симчук, А.Н. Правовое регулирование жилищный отношений. Формы документов.- Мн.: Тесей 2003г. -232с.
10. Чигир, В.Ф. Договор найма жилого помещения. Мн.: «Амалфея», 2001г.