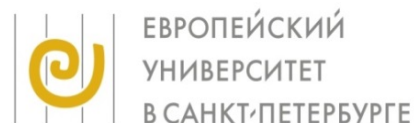


ISSN 2306-6520 (print)

ISSN 2307-2032 (online)



Кузнецова Дарья

Регистрация по месту жительства в России

аналитическая записка

Санкт-Петербург

2018

Кузнецова Д. **Регистрация по месту жительства в России.** Под ред. К. Титаева. (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУ СПб, 2018. — 36 с.

Автор:

Кузнецова Д.А. – младший научный сотрудник
Института проблем правоприменения
при Европейском университете в Санкт-Петербурге

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП — содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности — проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, Фондом Кудрина по поддержке гражданских инициатив, Российским научным фондом и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

Контакты:

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 6/1 А
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: (812) 386 76 12
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru



ОГЛАВЛЕНИЕ

Основные выводы executive summary	4
Введение.....	7
Юридические последствия регистрации	10
Функции регистрации по месту жительства.....	14
Отношение граждан к отмене регистрации по месту жительства.....	17
Выводы.....	20
Варианты решения проблемы	21
Приложение: Использование данных о постоянной или временной регистрации в различных сферах государственного управления	26
Здравоохранение.....	26
Образование и защита прав несовершеннолетних	26
Общее экономическое развитие.....	28
Социальная поддержка.....	29

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ | EXECUTIVE SUMMARY

Граждане России обязаны быть зарегистрированы по адресу постоянного или временного проживания или временного пребывания. Но существующий механизм регистрации требует пересмотра, так как он, не решая поставленных перед системой регистрации задач, в то же время создает административные барьеры, препятствующие трудовой мобильности и внутренней миграции. Наше исследование описывает часть действующей системы постоянной и временной регистрации граждан, а также предлагает пути пересмотра существующего порядка.

В настоящее время регистрацией граждан по месту жительства занимается территориальное подразделение ГУВМ МВД (Главное управление по вопросам миграции), в которое можно обратиться лично или подать заявку на портале государственных услуг. Сама процедура относительно несложная и бесплатная и, несмотря на отдельные сбои, миграционные органы работают над ее упрощением и ускорением.

Регистрация требует письменного заявления, документа, удостоверяющего личность, а также документы, подтверждающие основания для регистрации по конкретному адресу. Это может быть договор социального найма, выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (до 2016 года – свидетельство о государственной регистрации права собственности), решение суда, подтверждающее право пользования жилым помещением, или заявление собственника, предоставившего жилье.

Таким образом, для получения постоянной или временной регистрации нужно либо приобрести жилье в собственность, либо заручиться согласием собственника постоянно или временно зарегистрировать кого-либо на своей территории. Проживающие на собственной площади, как правило, проблем с получением регистрации не имеют. Но далеко не все граждане живут в помещениях, являющихся их собственностью. А получение согласия собственника – довольно непростая задача, потому что и в ситуации официальной (с заключением договора) аренды, и в ситуации неформальной аренды собственники чаще всего отказываются регистрировать нанимателя. Нередко в договоре аренды этот пункт оговаривается отдельно. Это вытекает из советских представлений о том, что собственникам нежелательно или даже опасно регистрировать на своей жилплощади других людей, будь то родственники, просто знакомые или арендаторы. Действительно, в советское время прописка была основанием для получения прав на жилье, и сегодня регистрация обеспечивает право пользования жилым помещением до ее истечения. Таким образом, опасения собственников, хоть и преувеличены, но не беспочвенны, а для арендаторов возникают серьезные ограничения.

Одновременно к регистрации на определенной территории привязано получение целого ряда услуг, оказываемых за счет государственных и муниципальных бюджетов. Это создает ситуацию, когда наиболее мобильные и экономически активные люди при смене места жительства сталкиваются с различными административными проблемами из-за отсутствия постоянной или временной регистрации по месту фактического проживания. По данным опроса¹ 2017 года, 25% населения в возрасте до 30 лет живет не по месту постоянной или временной регистрации. И по факту их права на получение государственных и муниципальных услуг оказываются ограничены.

Все это приводит, с одной стороны, к серьезным ограничениям трудовой мобильности, что имеет отрицательный экономический эффект. С другой - к ситуации, когда значительная часть населения, проживающая на конкретной территории, не учитывается и находится за рамками статистики и контроля, что сводит на нет все рассуждения о необходимости регистрации по месту проживания и пребывания в целях укрепления безопасности и административного учета. Важно заметить, что многие из тех, кто проживает не по адресу постоянной регистрации, были бы готовы сообщить о месте своего фактического проживания государственным органам, но не могут этого сделать в силу того, что легально получить временную и уж тем более постоянную регистрацию непросто. По результатам исследования выявлена рассогласованность декларируемых функций регистрации и того, как она работает на практике.

Используя данные о регистрации по месту жительства, органы публичной власти и бюджетные учреждения пытаются упорядочить и спрогнозировать свою работу, вводя формальные основания для распределения потоков получателей государственных услуг. Однако при существенном расхождении в числе официально зарегистрированных и фактически проживающих такой подход также нельзя назвать эффективной стратегией.

Однако исследование показало, что многие задачи государственных органов, для решения которых использовался регистрационный учет, уже фактически решаются с помощью других инструментов или не решаются вовсе. Упростив процесс регистрации, государство не потеряет в эффективности, но снимет значительную часть ограничений трудовой мобильности. Одновременно до 15% населения, которые сегодня фактически постоянно нарушают закон (ст. 19.5.1. КоАП устанавливает ответственность за отсутствие регистрации по адресу фактического проживания) будут возвращены в правовое поле.

Что касается такой функции, как обеспечение безопасности, то контролировать перемещения преступников, например террористов, обязательная регистрация не позволяет. Простой переезд без уведомления каких-либо органов власти – это существующая и до-

¹ Репрезентативный всероссийский опрос населения проведен Synopsis:group для Центра стратегических разработок в июле 2017 г., N=2001/.

вольно распространенная практика даже для обычных законопослушных людей. Отсутствие регистрации не мешает проживать где угодно и продолжать любую свою законную и незаконную деятельность, укрываться от военной обязанности и судебных повесток. Фактически, можно вообще не иметь никакой регистрации (ни постоянной, ни временной), так как статья «бродяжничество» давно отменена, а административный штраф предусмотрен не за отсутствие регистрации самой по себе, а только за проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации свыше установленных сроков² или проживание без паспорта³. То есть если у вас есть паспорт и вы проживаете у родственника, но по какой-то причине не имеете регистрации, то никакой закон вы не нарушаете (хотя на практике встречалась и другая трактовка этих положений). Таким образом, сложно сказать, что существующий механизм регистрации – эффективный способ борьбы с противоправными действиями. В то же время для добросовестных граждан отсутствие регистрации и невозможность получить ее легальным способом создает вполне определенные трудности и снижает комфортность жизни для них самих и их семей.

На основании проведенного исследования можно рассматривать различные модели развития регистрационной системы – такие, как привязка к муниципальному образованию, а не к конкретному адресу, переход к реально уведомительной модели регистрации (не требующей подтверждения), разделение этого института на два – информирующий и правонаделяющий. Однако понимание плюсов и минусов конкретного пути требует дальнейшего исследования и анализа позиций всех заинтересованных участников.

² Статья 19.15.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-Ф (ред. от 23.04.2018).

³ Статья 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-Ф (ред. от 23.04.2018).

ВВЕДЕНИЕ

В общемировой практике регистрация по месту проживания – это инструмент, служащий целям административного учета населения страны. В Российской Федерации регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ по смыслу Федерального закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» вводится государством в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином РФ его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами⁴.

Другими словами, публично-правовая фиксация свободно избранного человеком места жительства или пребывания привязывает реализацию предусмотренных российским законодательством прав и свобод, получение различных социальных благ и государственных услуг, а также исполнение обязанностей перед государством и обязательств перед другими гражданами к конкретному адресу, по которому человек проживает. С 1995 года регистрация по месту жительства носит уведомительный характер, но при этом такое уведомление является обязанностью. Одновременно многие услуги, предоставляемые государством, так или иначе привязаны к территории. Более того, «простой уведомительный характер» регистрации на самом деле требует подтверждения привязки человека к определенному адресу, и для ее получения обязательно наличие в собственности жилья или семейных отношений с собственником жилья или же доброй воли собственника жилого помещения.

Этот механизм более или менее успешно работает, когда адрес фактического проживания и адрес, по которому человек является собственником недвижимости, совпадают. Но как только человек, в соответствии со своим правом на свободный выбор места жительства, проживает в помещении, собственником которого он не является, то с учетом необходимости доброй воли третьего лица (собственника) возникают трудности, несоизмеримые с законодательной целью регистрации. Для получения постоянной или временной регистрации требуется получить письменное согласие собственника, который предоставляет жилье в пользование. Регламент предоставления услуги регистрации не прописывает детально необходимость личного присутствия собственника жилого помещения, в разные периоды вводилась и отменялась практика обязательного присутствия хозяина жилья. Очевидно, что помимо опасений, связанных с предоставлением права пользования своим жилым помещением, собственники редко заинтересованы тратить время и усилия на еще одну бюрократическую процедуру.

⁴ Ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. от 03.04.2017).

Практически при любом взаимодействии с государственными учреждениями и органами государственной или муниципальной власти гражданин обязан предъявлять документы, подтверждающие его регистрацию по месту жительства/временного пребывания. Эти документы понадобятся для того, чтобы получить ИНН, зарегистрировать ИП, нередко – чтобы устроиться на работу, получать социальные пособия и компенсации (и размер некоторых из них зависит от статуса зоны проживания), встать в очередь на детский сад и записать ребенка в школу, открывать счета в некоторых банках, проголосовать (до 2018 года) и получить водительские права. Для человека, не имеющего регистрации или проживающего по адресу, отличному от адреса регистрации, решение всех этих задач будет затруднено.

Первые результаты анализа показывают, что **многие задачи, в которых регистрация по месту жительства призвана помогать органам власти организовывать работу, фактически уже решаются с помощью других инструментов. Например, выплата пенсий привязана не к месту постоянной или временной регистрации, а к месту нахождения выплатного дела (и по заявлению его могут переслать туда, где человек фактически проживает), предоставление медицинских услуг организовано с помощью прикрепления к медицинским учреждениям через страховые компании, распределение детей по детским садам организовано с помощью электронной очереди, некоторые федеральные социальные выплаты назначаются без учета места постоянной или временной регистрации, а вопрос двойных выплат решается запросом в министерство труда и так далее. Соответственно, порядок получения постоянной или временной регистрации может быть пересмотрен.**

Однако наряду со сложностями, которые существующая модель регистрации создает для граждан, она еще и приводит к дисфункции правоохранительных органов. По данным Росстата⁵, в 2016 году на учет по месту проживания / пребывания встало 4,1 миллиона человек. При этом в ходе опроса было установлено, что не менее 15 миллионов человек готовы сказать интервьюеру, что проживают не по месту постоянной или временной регистрации. Таким образом, по данным официальной статистики, ежегодно меняют место жительства около 3% населения, но мы можем говорить о еще около 15%, которые не сообщают официальным органам о переезде и новом месте жительства. Это создает ложные ориентиры для государственных, и в том числе правоохранительных, органов.

Тем не менее данные о регистрации играют значительную роль в системе управления и системах оказания государственных услуг. Поэтому простая отмена регистрации по месту жительства фактически невозможна. Это исследование в первую очередь сфокусировано на том, какие органы государственной или муниципальной власти и в какой мере

⁵ Открытые данные: приложение к ежегоднику «Социально-экономические показатели Российской Федерации», сборник Росстата общие итоги 1990-2016
[Режим доступа] [URL:gks.ru/free_doc/new_site/population /demo/migr1.xls](http://URL:gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/migr1.xls).

используют в своей работе данные регистрации по месту жительства и какие процессы необходимо будет учесть при изменении порядка получения постоянной или временной регистрации, что произойдет и какие процессы «поломаются» или, наоборот, станут более эффективными, в случае если регистрация будет функционировать иным способом. Также мы анализируем административные барьеры, с которыми сталкивается социально-благополучная и экономически активная часть населения, для которой **упрощение процесса регистрации сняло бы значительную долю ограничений трудовой миграции**. Конечно, причины внутренней миграции разнообразны, однако для целей нашего исследования наиболее интересна трудовая миграция, когда люди переезжают не по семейным или иным обстоятельствам (например, при заключении брака, в случае переезда пожилых родителей к детям или по медицинским показаниям и так далее), а с целью устройства на работу с более высокой зарплатой и хорошими условиями.

Во-первых, потому, что именно у таких внутренних мигрантов в первую очередь возникают проблемы с регистрацией:

- так как еще нет собственного жилья на новом месте (нередко именно чтобы заработать на свое жилье люди и переезжают в более экономически развитые регионы);
- а также нет дружелюбно настроенных собственников, готовых зарегистрировать по своему адресу, как, например, это сделают супруги в случае переезда в связи с браком.

Во-вторых, экономический эффект от переезда людей, которые едут работать и получать зарплату и в которых заинтересованы регионы, выше, чем от других видов миграции, связанных, например, со стремлением получить немонетарные социальные блага. Однако заметим, что, хотя экономический эффект от облегчения нетрудовой внутренней географической мобильности (например, по семейным причинам или по соображениям здоровья) и меньше, чем от облегчения трудовой, но социальный положительный эффект все же присутствует. Кроме того, облегчение процедур регистрации только для трудовых мигрантов было бы нарушением принципа равенства перед законом. Поэтому говоря о процедуре регистрации, мы будем говорить о ней как об универсальной.

В своем исследовании мы в первую очередь фокусируемся на общей информации о том, где и как в органах власти используются данные о регистрации, оставляя за кадром вопросы предоставления социального жилья, регламентация рынка арендного жилья и другие, так или иначе связанные с постоянным и временным местом жительства. В перспективе возможно следует дополнительно исследовать причины смены места жительства, чтобы учесть риски при изменении правил регистрации, но в данном исследовании мы этого не касаемся.

В завершающей части исследования предложены варианты модернизации системы регистрации по месту жительства и направления дальнейшего развития проекта. Авторы исследования предлагают четыре возможных пути изменений порядка временной и постоянной регистрации, а также рассматривают плюсы, минусы и возможные риски каждого из вариантов: 1) отказ от института регистрации по месту жительства; 2) привязка регистрации не к конкретному адресу, а к муниципальному образованию; 3) регистрация по месту фактического проживания с указанием конкретного адреса в уведомительном порядке; 4) разделение двух задач регистрации по месту жительства: обеспечение права пользования жилым помещением и регистрационный учет граждан в административных целях.

Каждый из предложенных путей не является готовым решением «под ключ», а лишь намечает вариант модернизации механизма регистрации и, конечно, может и должен быть детально проработан в случае реализации.

В рамках исследования были проведены восемь экспертных интервью с представителями органов исполнительной власти крупного города, являющегося региональным центром (в комитете экономики, комитете социальной защиты, комитете образования и комитете здравоохранения), а также с представителями органов муниципальной власти (в департаменте экономики, департаменте социальной и жилищной политики, департаменте образования). Полученные сведения легли в основу раздела об использовании данных о регистрации по месту жительства в сфере экономического развития, здравоохранения, образования и социальной политики.

Юридические последствия регистрации

В настоящее время регистрация по месту жительства осуществляется подразделениями по вопросам миграции МВД России. В дальнейшем информация о зарегистрированных жителях попадает в Росстат и используется различными органами власти.

«Местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства»⁶.

⁶ Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 N 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Постоянная регистрация по месту жительства возможна только в связи с приобретением права собственности на жилье (либо в случаях субаренды для служебного жилья или социального найма) либо с согласия собственника этого жилья и имеет неопределенный срок. При этом **сама по себе регистрация не влечет за собой возникновения права собственности, но обеспечивает право проживания и пользования и вытекающие из этого обязанности** (вовремя оплачивать коммунальные услуги, содержать выделенное помещение в чистоте и порядке, пользоваться выделенной жилплощадью согласно ее предназначению). Снятие с регистрационного учета происходит по заявлению гражданина или его законного представителя для несовершеннолетних. Заявление подается либо о регистрации по новому адресу (тогда снятие с учета по прежнему адресу происходит автоматически в соответствии с п. 133 Регламента⁷), либо непосредственно о снятии с учета (как правило, в случае переезда в другую страну). Собственник жилья может выписать любого зарегистрированного жильца без его согласия, но только через суд доказав потерю права пользования жильем (например, в случае развода или покупки квартиры с проживающими там «не собственниками»). При этом суд может сохранить за бывшим членом семьи собственника право пользования жилым помещением (проживания в нем) на определенный срок, если у него нет оснований проживать в ином жилом помещении, а также если имущественное положение и другие обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя жильем (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ).

Исключение составляют несовершеннолетние дети, регистрация которых по месту пребывания родителей (усыновителей, опекунов) производится независимо от согласия собственника жилого помещения. При этом регистрация несовершеннолетних тесно связана с их жилищными правами, и выписать ребенка, даже если он в силу обстоятельств не проживает там, где он зарегистрирован, проблематично (например, в случае продажи собственником жилья или когда после развода родителей ребенок фактически проживает в другом месте)⁸. При этом до 14 лет несовершеннолетних можно нигде не регистрировать, а с 14 лет можно регистрировать отдельно от родителей.

Временная регистрация (а значит право проживания и пользования) прекращается с истечением срока, указанного собственником в свидетельстве о регистрации. Несовершеннолетние, так же как и при оформлении постоянной регистрации, могут быть зарегистрированы в месте проживания родителей без согласия собственника, но срок их регистрации по общему правилу прекращается одновременно с родительским.

⁷ Приказ ФМС России от 11.09.2012 N 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

⁸ Пункты 115, 117 Приказа ФМС России от 11.09.2012 N 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Именно устаревшие представления об опасности регистрировать временно на своей жилплощади несовершеннолетних детей (а иногда и взрослых, способных завести детей в ближайшем будущем, например, молодые семьи) и провоцируют собственников жилья, дальних родственников или арендаторов отказывать в предоставлении регистрации.

И постоянная, и временная регистрация влияют на размер коммунальных платежей. Сумма платежей рассчитывается в зависимости от объема потребляемых ресурсов, типа и возраста здания и количества жильцов и состоит из двух видов платежей: за коммунальные услуги (газ, вода, электричество, канализация и отопление) и за жилищные услуги (содержание, текущий и капитальный ремонт здания, лифт, мусоропровод и т.д.). Однако если в жилом помещении установлены счетчики, то количество жильцов не влияет на оплату тех коммунальных платежей, которые начисляются по счетчикам. Заметим, что увеличение размера платежей в связи с увеличением количества зарегистрированных в квартире также влияет на решение собственника отказать во временной или постоянной регистрации.

Арендная плата является налогооблагаемым доходом владельца жилья. Частный домовладелец (налоговый резидент РФ) обязан платить с него 13 % НДФЛ (налог на доходы физических лиц), а также ежегодно заполнять и сдавать декларацию о доходах. В случае если он регистрирует съемщика на основании договора аренды, об этом его доходе становится известно фискальным органам. В остальных же случаях договор аренды может не проходить официальной регистрации или аренда может вовсе не сопровождаться заключением договора⁹. Это является дополнительной причиной, по которой собственники не хотят регистрировать даже временно тех, кто снимает у них жилье.

Согласно действующему законодательству, гражданин вправе постоянно или временно зарегистрироваться в жилом помещении, пригодном для жилья. Это может быть дом, квартира в многоквартирном доме и комната (в общежитии или коммунальной квартире). Для коренных малочисленных народов, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни предусмотрена возможность регистрации в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий¹⁰. Нельзя регистрироваться на «голом» земельном участке, в нежилых помещениях, в вагончиках, трейлерах и других передвижных объектах. На территории монастырей, храмов и других культовых зданий можно зарегистрироваться только по месту пребывания¹¹. Конституционный Суд неоднократно

⁹ Проблема нелегальности большей части рынка аренды жилья в России лежит за пределами настоящего исследования. Однако исследование опирается на предположение о том, что тотальный выход этого рынка из тени в перспективе 4-7 лет является крайне маловероятным.

¹⁰ Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

¹¹ Приказ ФМС России от 11.09.2012 N 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

рассматривал¹² возможность регистрации в жилых строениях на территории садоводческих и дачных объединениях граждан и признавал неконституционным и не соответствующим целям регистрационного учета запрет на такую регистрацию. В результате в законодательство были внесены соответствующие изменения для дачных земельных участков, на которых теперь разрешено возводить жилые дома с правом регистрации в них и жилые строения, где зарегистрироваться нельзя. Для жилых строений, возведенных на садовых земельных участках, возможность зарегистрироваться все так же ограничена законом, однако данное положение признано неконституционным Постановлением Конституционного Суда¹³, которое является общеобязательным и действует непосредственно. Позволяя гражданам регистрироваться в жилых строениях на территории садовых участков (которые, как правило, относятся к землям сельскохозяйственного назначения), Конституционный Суд обращает внимание, что такая регистрация не накладывает на органы публичной власти обязанности по благоустройству и поддержанию инфраструктуры, поэтому граждане должны быть готовы к условиям проживания вне населенного пункта.

Действующим законодательством предусмотрена административная ответственность за проживание в жилом помещении без соответствующей регистрации свыше установленных сроков. Статья 19.15.1 КоАП предусматривает административный штраф и на проживающего (в размере до пяти тысяч рублей) и на собственника жилого помещения (до семи тысяч рублей). Таким образом, выбора регистрироваться там, где живешь, или не регистрироваться (если не страшат трудности жизни без регистрации) у человека формально нет. Из-за существующих правил получения постоянной или временной регистрации по месту жительства, как показывают опросы¹⁴, каждый пятый в стране автоматически становится правонарушителем. Однако в общей статистике правонарушений мы такого огромного количества административных штрафов по этому составу не видим, что говорит о том, что это выборочно применяемый состав. То есть это такое правонарушение, которое привлекает внимание правоохранительных органов (как правило, участкового уполномоченного полиции) только в определенных обстоятельствах, например в дополнение к другим, более распространенным нарушениям.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 N 13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева». Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 N 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан».

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 N 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобами ряда граждан».

¹⁴ Например, репрезентативный всероссийский опрос населения проведен Synopsis:group для Центра Стратегических Разработок в июле 2017 г., N=2001/.

Функции регистрации по месту жительства

В юридической литературе традиционно описывают две функции регистрации: **правонаделительную** и **правоохранительную**. Обе эти функции в первую очередь касаются самих граждан, они необходимы для реализации прав и свобод и для исполнения обязанностей. Но если мы посмотрим на институт постоянной или временной регистрации шире, приняв во внимание интересы органов власти и местного самоуправления, то дополнительно можно сформулировать и **«организационную»** функцию регистрации по месту жительства. В беседах с представителями региональных и муниципальных органов власти о сложившейся системе планирования и нормирования выясняется, что в основном используются обобщенные данные Росстата со сведениями о среднегодовой численности населения, прибывшим и убывшим по листкам миграционного учета. По большому счету, органы власти интересуют только числа для обоснования тех или иных расчетов. Каким образом эти данные собираются (например, будет ли учитываться конкретный адрес или будет ли процесс регистрации носить действительно только уведомительный характер) и насколько объективно собранные данные отражают действительность, существенного значения для планирования не имеет. Расхождение между зарегистрированными и фактически проживающими на территории жителями не нарушает установленный порядок.

В ходе интервью информанты подтверждали, что предполагают расхождение между официальными данными о зарегистрированных жителях и реальном числе фактически проживающих на конкретной территории, но не обозначили это как существенную проблему:

«Статистика – это официальные данные, верим им. Что есть, с тем и работаем»¹⁵.

«Нам прописка не нужна в этом плане¹⁶. Нам, наверное, даже хуже будет, если будут данные о всех переехавших, когда они сменяют прописку ... у нас убыль с региона будет больше.....у нас правдивее цифры были бы».... «зато у нас среднегодовой доход увеличился бы... мы бы в сравнительных отчетах по регионам лучше смотрелись»¹⁷.

Но имеются исключения, о которых речь пойдет дальше, в блоке по рассмотрению конкретных сфер государственного управления.

Нами были проведены интервью с сотрудниками муниципальных органов и органов исполнительной власти города уровня регионального центра.

¹⁵ Представитель департамента муниципальной власти.

¹⁶ Речь в разговоре шла о необходимости более подробных сведений, чем общая среднегодовая численность.

¹⁷ Представитель органа власти субъекта.

Органы власти, связывая наделение граждан правами и обязанностями с наличием постоянной или временной регистрации на определенной территории, нуждаются как в общей информации о количестве проживающего на территории населения, так и о принадлежности конкретного обратившегося к ним человека к этому региону или конкретному населенному пункту, чтобы отличать «своих» граждан от «не своих».

Экспертные интервью показали, что в этом смысле подход к людям, не имеющим в силу определенных причин постоянной или временной регистрации или в крайнем случае не имеющим вообще никаких документов, и к людям, проживающим не по месту постоянной или временной регистрации отличается. Если с первыми предполагается работа и организация социальной помощи (социальные приюты, предоставляющие регистрацию для бездомных, работа с сиротами и так далее), то вторые, несмотря на их экономическую активность и зачастую социальное благополучие, воспринимаются как «нахлебники», которые неправомерно собираются воспользоваться услугами и помощью государства или муниципалитета. Для такого отношения есть несколько причин.

С одной стороны, в настоящее время во многих сферах используется принцип социального бюджета, когда на оказание государственных услуг финансирование выделяется не на учреждение (школу, библиотеку поликлинику или больницу), а на конкретного человека, получающего эту услугу, так называемое «подушевое финансирование», или, например, «деньги за пациентом». Но при этом множество показателей все-таки рассчитывается исходя из среднегодовой численности населения. Так, в методических рекомендациях¹⁸ по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях приводятся формулы расчета количества необходимых сотрудников с учетом возможного количества обслуживаемых граждан за один рабочий день. Например, в здравоохранении устанавливается рекомендуемая численность прикрепленного на врачебных участках населения в зависимости от штатной численности медицинского персонала и, в свою очередь, данные о количестве проживающих на конкретной территории влияют на увеличение или уменьшение количества врачей и необходимого оборудования¹⁹, муниципальные власти принимают социальные библиотечные стандарты на своей территории для расчета числа необходимых библиотек²⁰ и так далее. Согласно этой логике **люди, которые фактически проживают на данной территории и пользуются услугами государства, но при этом не зарегистрированы, повышают нагрузку на бюджет населенного пункта, муниципального образования или даже региона, но не приводят за**

¹⁸ Приказ Минтруда России от 30.09.2013 N 504 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях».

¹⁹ Приказ Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 N 543 «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению».

²⁰ Методические рекомендации «Расчет норм сети библиотек, форм библиотечного обслуживания, объема библиотечного фонда и его пополнения для организации библиотечного обслуживания населения муниципальных районов (городских округов), городских (сельских поселений) Республики Карелия».

собой соответствующего финансирования и не воспринимаются как местные жители, в которых нужно вкладываться и пытаться удержать их на своей территории.

Так, например, один из представителей муниципальной власти охарактеризовал ситуацию, когда люди из близлежащих населенных пунктов устраивают детей в садики и школы, посещают поликлиники не в своем муниципальном образовании, а в крупном городе:

«Есть некоторая такая позиция муниципалитетов, которые близлежащие к городу N, что N, он большой у него возможностей много, вот пусть он обеспечивает и наши потребности тоже. На мой взгляд, неправильная позиция, поскольку каждый орган местного самоуправления должен заботиться о населении своего муниципального образования прежде всего. И ресурсы все всегда считаются, рассчитываются, и показатели все именно в расчете на население муниципального образования. И в этой части если не обеспечены дети муниципального образования нашего, то мы естественно не можем обеспечить других желающих»²¹.

Вторая причина отношения к тем, кто не имеет регистрации, как к «нахлебникам» – это отсутствие какой-либо общей базы данных, позволяющей понять, получал ли гражданин государственную услугу или социальную помощь на территории другого населенного пункта или нет, а, следовательно, ограничить злоупотребление правом получения социальной поддержки со стороны граждан и каким-то **образом упорядочить и спрогнозировать работу органов публичной власти и бюджетных учреждений, вводя формальные основания для распределения потоков получателей государственных услуг**. Кроме того, например, меры социальной поддержки в разных регионах не совпадают ни по списку, ни по размеру и в действующей системе сопоставить их сложно. Возникает вопрос, почему регион или город при ограниченных ресурсах должен помогать не своим жителям, а жителям других мест, которые с формальной точки зрения не имеют никакого отношения к данному населенному пункту, а также нет никакой возможности проверить, не воспользовались ли они социальными льготами (выплатами, субсидиями) где-либо еще. Логично и оправданно, что при предоставлении социальных благ органы власти вправе требовать подтверждение проживания гражданина на своей территории, но подтверждение факта проживания, на наш взгляд, возможно не только с помощью института регистрации по месту жительства, особенно в тех случаях, где льготы не привязаны к конкретному жилищу.

В некоторых сферах с развитием автоматизации процессов и постепенным созданием общегосударственных реестров, регистров и баз данных барьеры, связанные с регистрацией по месту жительства, разрешились сами собой. Хорошим примером может служить процесс оформления и получения пенсии, который организован так, что выплата пенсии

²¹Цитата из интервью с представителем органа муниципальной власти.

производится территориальным органом Пенсионного фонда по месту нахождения выплата дела на основании заявления пенсионера. Если выплата дело находится не в том регионе, в котором сейчас проживает пенсионер, то необходимо обратиться с письменным заявлением в территориальный орган Пенсионного фонда России по новому месту жительства просто с указанием адреса фактического проживания. Таким образом, оформить и получать пенсию можно с помощью простого заявления независимо от того, в каком месте пенсионер на данный момент проживает и где территориально до этого работал. Такая же система работает и со СНИЛС, при оформлении которого также можно указать только фактический адрес.

В сфере здравоохранения и образования решение многих вопросов тоже организовано так, что отсутствие постоянной или временной регистрации не является непреодолимым барьером для получения государственной услуги. Однако в некоторых сферах государственного управления изменение существующего порядка прописки без должной работы по замене этих данных другими оказание государственных или муниципальных услуг или контроль станут невозможны.

В приложении 1 рассмотрены отдельные сферы государственного управления и области оказания государственных услуг с целью понять, как получение этих услуг гражданами и управление этим процессом связаны или не связаны с институтом регистрации. Описаны сложившиеся практики использования данных о постоянной и временной регистрации (где и как они используются и насколько активно) и возможности получения необходимой информации из альтернативных источников. Мы исследовали эти практики в сфере здравоохранения, образования и защиты прав несовершеннолетних, планирования и экономического развития, социальной поддержки на примере комитетов и департаментов города уровня областного центра с тем, чтобы выявить такие процессы, на которые повлияет отмена прописки, помимо очевидных.

Отношение граждан к отмене регистрации по месту жительства

Анализ данных упомянутого опроса²² граждан об отношении к отмене существующей системы регистрации по месту жительства показал, что около 40% опрошенных высказались за отмену регистрации.

Значимыми факторами при оценке отмены регистрации по месту жительства оказались пол и отсутствие постоянной регистрации. Мужчины, проживающие не по адресу постоянной регистрации, чаще высказывались о желательности отмены регистрации, чем женщины. Это может объясняться тем, что мужчины более мобильны и гораздо чаще меняют место жительства, переезжая в другие города и регионы за хорошей работой, и значит,

²² Репрезентативный всероссийский опрос населения проведен Synopsis:group для Центра стратегических разработок в июле 2017 г., N=2001.

чаще сталкиваются с административными барьерами, связанными с отсутствием постоянной или временной регистрации по месту фактического проживания. Статистической разницы между отношением к отмене регистрации по месту жительства жителей крупных и малых городов не выявлено, однако жители Москвы с постоянной регистрацией чаще высказывались против ее отмены.

Еще одним значимым фактором стало положительное отношение респондента к возможности сделать единую базу данных для государственных органов, в которой будет храниться почти вся официальная информация, если это приведет к тому, что не надо будет предоставлять самому никаких данных (справок) государственным органам, а положенные услуги будут оказываться автоматически. Такая работа по формированию собственных электронных баз сейчас ведется рядом государственных органов, но далеко не все из них еще взаимосвязаны и качественно заполнены²³. Для людей, которые готовы быть открытыми государственным органам и предоставить о себе все сведения в обмен на ускорение и удобство взаимодействия с государством, переход на новую систему регистрации, при которой, например, достаточно уведомить государство о своем новом месте пребывания, выглядит наиболее рациональным и взаимно удобным способом.

Согласно данным опроса, положительно к отмене регистрации по месту жительства относятся молодые люди, проживающие в больших городах не по месту постоянной или временной регистрации. Люди возрастной категории 30-45 лет больше склонны негативно относиться к отмене регистрации. Скорее всего, это связано с тем, что к этому возрасту многие уже имеют в собственности жилье и, соответственно, меньше, чем молодые, склонны к смене места жительства, в связи с чем отмена регистрации вызывает у них скорее опасения, а не рассматривается как возможный способ разрешения проблем.

С учетом всех переменных статистически незначимы оказались уровень образования, наличие детей и совпадение адреса фактического проживания с постоянной или временной регистрацией. Однако прослеживается тенденция к тому, что люди, не имеющие постоянной или временной регистрации там, где они сейчас проживают, в большей степени поддерживают отмену регистрацию по месту жительства. Это может быть связано с тем, что в отличие от людей, не имевших опыта смены места жительства, они чувствуют ограничения, налагаемые отсутствием регистрации. Люди с более высоким уровнем образования меньше склонны поддерживать отмену регистрации, что является неожиданным результатом, но может быть объяснено более высокой юридической грамотностью и, следовательно, более подробным представлением о юридических последствиях постоянной или временной регистрации. Также неожиданным оказалось, что люди, как

²³ Распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.10.2016 г. № 2326-р утвержден перечень документов, которые государственные органы не вправе запрашивать у физических лиц при оказании государственных услуг, если информация о них может быть получена путем межведомственного информационного взаимодействия и сведения о постоянной или временной регистрации туда входят. Однако пока еще не во всех случаях эта система работает.

имеющие, так и не имеющие детей, одинаково высказываются и за, и против отмены регистрации по месту жительства, так как если человек без детей, решившийся на переезд, может решать вопросы здравоохранения, социальной поддержки и многие другие в обход постоянной или временной регистрации, то семьям с детьми в любом случае будет необходимо устраивать детей в детские сады и школы.

Уровень дохода, отношение к идеям либерализма (вопрос: «Нужно стремиться к равенству доходов») и патернализма (вопрос: «Государство должно заботиться о гражданах») также оказались статистически незначимы.

Таким образом, в отмене регистрации по месту жительства закономерно заинтересованы наиболее мобильные и экономически активные (активно зарабатывающие, в том числе на собственное жилье) молодые люди, которые переезжают в более крупные города и чаще остальных сталкиваются с проблемами получения постоянной или временной регистрации и ограничениями, связанными с этим.

ВЫВОДЫ

Отсутствие постоянной или временной регистрации по месту фактического проживания, хотя и не является непреодолимым препятствием, но значительно усложняет как возможность реализовать права самого человека, так и возможность потребовать выполнение обязанностей по отношению к нему от неопределенного круга лиц. Усилия, которые требуются для преодоления этих барьеров, несоизмеримы с конституционными целями регистрации по месту жительства. Высокая стоимость жилья, к владению которым привязано в настоящее время получение постоянной регистрации, а также нежелание арендодателей регистрировать у себя арендаторов делают получение постоянной или временной регистрации затруднительным. Даже та часть граждан, которая готова и мотивирована сообщить о месте своего фактического проживания государственным органам, не может этого сделать в силу этих обстоятельств. Сложности оформления постоянной и временной регистрации и ограничения, связанные с проживанием далеко от места постоянной регистрации, тормозят территориальную мобильность и экономическое развитие. Упрощение процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации в целях снятия административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства, – одно из важных направлений развития миграционной политики до 2025 года²⁴. В одном из своих решений²⁵ Конституционный Суд указал, что *«место жительства гражданина должно быть определено с достаточной точностью не только в целях административного учета во избежание осложнения деятельности органов публичной власти, которые должны располагать достоверной информацией о том, где фактически проживает гражданин, а не где он формально зарегистрирован в силу невозможности регистрации по фактическому месту проживания, но и в целях использования такого правового средства, как регистрация, в качестве юридического факта, встроенного в механизмы правового регулирования в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений»*.

Одновременно с этим исследование показало, что сохранение института регистрации по месту жительства именно в существующем виде не является необходимым условием эффективного функционирования органов государственного и муниципального управления.

²⁴ «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

²⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 13-П г. Санкт-Петербург «по делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева».

Варианты решения проблемы

Учитывая вышеизложенное, предварительно можно представить четыре варианта изменения процедуры получения временной регистрации. Однако каждый из предложенных вариантов требует доработки и предварительного обсуждения с основными стейкхолдерами. **Подчеркнем, что первой проблемой является связь между правами собственности / доброй волей собственника и наличием регистрации. По сути, все не-собственники в существующей модели выносятся за рамки правового поля.** Базовым условием во всех случаях является отвязка имущественных прав от системы регистрации. То есть собственник должен иметь безоговорочное право прекратить регистрацию любого, кто зарегистрирован в принадлежащем ему жилье, если по отношению к этому человеку у него / нее нет родительских обязанностей. Связь регистрации по месту жительства и права пользования жилым помещением (и возникающими в связи с этим обязанностями) дублирует нормативно-правовое регулирование этих вопросов гражданским правом (договор аренды, договор социального найма), семейным правом (положения о совместной собственности супругов, обязанности по отношению к детям и престарелым родителям) и другими. В этом случае дальше мы можем рассмотреть только модернизацию системы регистрации с обеспечением решения задач административного учета и предоставления государственных услуг.

1. Первый и самый кардинальный путь - **отказ от института регистрации по месту жительства полностью.** Данный вариант не выглядит достаточно приемлемым в современных условиях, так как в том или ином виде административный учет граждан ведется во всех странах и необходим для вычисления большого количества показателей, на которые ориентируются в работе государство и муниципалитеты. Получение информации только по переписи населения недостаточно надежно, кроме того, всероссийская перепись населения проводится нечасто (как правило раз в десять лет) и стоит слишком дорого, чтобы делать ее чаще. **В настоящее время при полном отказе от регистрации по месту жительства необходимо будет перестраивать огромное количество процессов:** менять систему финансирования регионов и муниципальных образований, систему учета несовершеннолетних для контроля соблюдения их прав, основания для оказания социальной поддержки, принципы распределения по школам и лечебным учреждениям.

2. **Привязка регистрации по месту жительства не к конкретному адресу, а к муниципальному образованию** разрешила бы вопрос получения регистрации для людей, которые не имеют в собственности жилого помещения, не договорились с родственниками или арендодателями, или чье место проживания не учитывается как допустимое в силу законодательства (вне населенных пунктов, жилые постройки на садовых участках и т.д.). Такой вариант не повлияет на учет граждан для различных экономических показателей и не изменит ничего в системе социальной поддержки (за исключением льгот, связанных с

платой за ЖКХ, и определению малоимущности граждан, проживающих совместно). Поскольку для того, чтобы понимать, относится ли человек к муниципальному образованию или нет и, следовательно, имеет ли право на региональную поддержку именно в этом регионе, указание конкретного адреса с детализацией до дома и квартиры не имеет значения (г. Иваново или г. Иваново ул. Иванская, д. 6). **Однако перед органами власти встает проблема распределения потоков, нуждающихся в социальной поддержке, среднем и дошкольном образовании и медицинской помощи, а также проблема учета и контроля несовершеннолетних и соблюдение их прав**²⁶. Все государственные и муниципальные услуги и льготы, предоставляемые на определенной территории, которые не могут быть предоставлены виртуально, распределяются по принципу доступности. Такая организация относительно комфортна жителям и удобна для предоставления услуг. Привязка к месту жительства позволяет людям устраивать детей в школы и детские сады, записываться к врачу не на другом конце города, а близко к дому. Без такого распределения, к примеру, «популярные» с хорошей репутацией школы будут моментально переполнены желающими со всего города, а дети, проживающие непосредственно рядом с ней, будут вынуждены добираться до отдаленных школ. Возможность выбора другой школы, детского сада или поликлиники, например находящихся ближе к работе родителей или более привлекательных по другим причинам, есть и сейчас, однако это выбор людей, которые могут это себе позволить, а не вынужденная мера.

3. Более привлекательным выглядит **вариант регистрации по месту фактического проживания с указанием конкретного адреса в уведомительном порядке**. Необходимо, как уже сказано, «отвязать» от постоянной и временной регистрации все имущественные (сугубо гражданско-правовые по своей природе) и некоторые публичные правоотношения (обеспечение безопасности, обеспечение прав несовершеннолетних, частично — социальную поддержку). Определенно, механизмы реализации этого варианта — это вопрос для дальнейшей проработки. Так, социальная поддержка может быть организована не через регистрацию, а увязана с ИНН, СНИЛС или социальными картами для социальных выплат либо будут разработаны принципиально новые решения. Простой уведомительный характер временной регистрации снял бы все проблемы для благополучных, работающих граждан, кроме того обеспечил бы государство и органы местного самоуправления информацией, лучше отражающей действительность. В итоге это должно привести к улучшению эффективности работы и организации процесса, так как для социально-экономического развития и прогнозов региона необходимы данные о фактически проживающих на территории людях, а не о наличии у них в собственности жилья на этой территории или гражданско-правовых (аренда) и личных (например, родственные связи) отношений с собственником. Возможность официально зарегистрироваться в местной районной администрации, многофункциональном центре или у участкового в связи с проживанием на подведомственной

²⁶ Подробнее об этом см. разделы «Образование и защита прав несовершеннолетних» и «Социальная поддержка» в приложении к данному отчету.

им территории с указанием конкретного адреса лично или через портал государственных услуг сохранила бы разделение по территориальному признаку, существующее и сейчас. **Проблема с реализацией этого пути заключается в необходимости решения вопроса о способах подтверждения фактического проживания, так как без подтверждения реального проживания по указанному адресу теряется смысл этого изменения и адекватность указываемых сведений.** А также следует дополнительно исследовать вопрос мотивации людей регистрироваться там, где они проживают: необходима устойчивая мотивация регистрироваться вообще и указывать достоверные сведения. Недовольство таким решением могут высказать собственники жилья, которые никаким образом не смогут контролировать регистрацию по адресу принадлежащей им собственности, но при существующей системе могут столкнуться с получением официальной почты на неизвестных им лиц (штрафы, повестки в суды и военкоматы и т.д.). Однако это может быть решено необходимостью дополнительного подтверждения факта проживания по указанному адресу в случае возражения собственника. Например, если собственник направит заявление о том, что по данному адресу указанные люди не проживают и не получают почту (так же как сейчас собственник вправе выписать не имеющих права проживать в жилом помещении через суд), то человек теряет регистрацию по данному адресу и повторно указать его без согласия собственника не может. Понятно, что такая процедура вызовет ожидаемые возражения собственников, поэтому процедура «выписки» должна быть максимально простой и необременительной, хотя риски сохраняются и в этом случае.

При таком порядке сохраняется проблема контроля над соблюдением прав несовершеннолетних, назначения социальной поддержки, связанной с льготами и субсидиями на оплату ЖКХ, а также с определением малоимущности граждан и их обеспеченности жильем. Следует убрать из задач административного учета граждан эти вопросы и предусмотреть для них отдельный, не связанный с регистрацией по месту жительства (пребывания) инструментарий из существующих. Например, данными о проживающих на территории несовершеннолетних обладает инспектор полиции по делам несовершеннолетних, который совместно с представителями школ и органов опеки и попечительства и так уже осуществляет контроль соблюдения их прав, формируя списки, отличные от информации о зарегистрированных.

4. Еще один путь модернизации системы постоянной и временной регистрации, который позволил бы снять напряжение между собственниками жилья и людьми, желающими быть зарегистрированными по этому конкретному адресу, а также учесть интересы органов публичной власти — это **разделение двух задач регистрации по месту жительства: обеспечение имущественных прав собственников и связанных с имуществом льгот и регистрационный учет граждан в административных целях.** Целесообразно разделить существующий порядок получения регистрации по месту постоянного жительства (которая обеспечивает право пользования жилым помещением и обязанности по его содержанию и связанные с этим права, в том числе получение социальной поддержки в виде субсидий

на жилищно-коммунальные платежи или возможность улучшить жилищные условия) и порядок получения временной регистрации по месту преимущественного проживания в целях уведомления органов власти о смене адреса фактического проживания для административного учета и подтверждения факта пользования местной инфраструктурой. То есть **порядок получения постоянной регистрации сохраняется прежним, но будет упрощен порядок получения временной регистрации (к примеру, процедура или необходимый пакет документов)**, в том случае если гражданин переезжает на новое место жительства на некоторый ограниченный срок и не собирается там «оседать». Это снимет многие неоправданные административные барьеры для граждан. Такой подход позволит не перестраивать систему учета и распределения потоков граждан, при этом даст им возможность легализоваться и получать государственные услуги, в то же время сохранится защита прав собственников, которые не желают регистрировать у себя других людей. Таким образом, статистика внутренней миграции станет прозрачнее и достовернее, что в свою очередь позволит более эффективно распределять финансирование, организовывать работу. В сфере социальной поддержки снимется противоречие между социальными выплатами, которые могут быть назначены вне зависимости от места проживания, и теми, которые строго завязаны на конкретное жилое помещение. Снизится количество неучтенных проживающих на территории, в том числе и несовершеннолетних, что непосредственно может повлиять на контроль за соблюдением их прав.

Можно предположить, что так как собственники отказывают в регистрации именно семьям с детьми, то одним из вариантов решения вопроса получения регистрации могла бы быть увязка с договором об аренде жилья. Такой договор аренды, в который вписаны все, кто проживает по этому договору (включая несовершеннолетних детей), давал бы право автоматической регистрации на срок действия этого договора для всех, кто туда вписан. Однако такой вариант, на наш взгляд, может способствовать еще большему «уходу в тень» отношений между арендаторами и арендодателями. Если и сейчас, когда договор аренды не обязывает собственника прописывать к себе арендаторов, не все собственники заключают официальные договора, то когда аренда и регистрация будут связаны, многие собственники совсем перестанут заключать официальные договора. И люди не только будут лишены регистрации, но и лишатся защиты договором в гражданско-правовых отношениях аренды. Второй аргумент против такого способа — это то, что останется нерешенной проблема ограничений в получении государственных услуг для тех семей, которые, к примеру, живут у родственников, само собой без договора аренды.

Отдельно **следует изучить существующие ресурсы упрощения процедуры регистрации без ее кардинального изменения**. Например, возможность передачи части функций постоянной и временной регистрации банковскому сообществу. Так, например, взаимодействие государственных органов и органов муниципальной власти с банками потенциально может решить проблему отслеживания двойных назначений социальных выплат, которые на данный момент органы власти пытаются решить с помощью контроля за

наличием/отсутствием постоянной или временной регистрации. А факт получения карты и совершения платежей на определенной территории может служить подтверждением фактического проживания.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДАННЫХ О ПОСТОЯННОЙ ИЛИ ВРЕМЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Понятно, что при рассмотрении приведенных ниже вопросов затрагиваются проблемы государственной образовательной, жилищной, социальной политики. Подчеркнем, что этот обзор – только **привязка тех или иных услуг к регистрации** без попытки оценить те или иные практики как хорошие или плохие и без предложений по изменению конкретных мер в сфере государственной политики.

Здравоохранение

Система обязательного медицинского страхования при наличии медицинского полиса позволяет обратиться в любое лечебное учреждение на территории Российской Федерации и получить бесплатную медицинскую помощь по стандарту ОМС. То же правило касается получения направлений на санаторно-курортное лечение или высокотехнологичную медицинскую помощь: хотя квоты выделяются на регион, направление на них выписывает лечащий врач, к которому можно обратиться в любом городе. В случае переезда и проживания не по месту постоянной регистрации необходимо уведомить свою страховую компанию и указать адрес фактического проживания на данный момент для того, чтобы вас прикрепili к медицинским учреждениям, закрепленным за этим участком. Подтверждение адреса фактического проживания какими-либо документами не требуется, более того, при необходимости можно выбрать любое другое медицинское учреждение, «переприкрепившись» к нему по заявлению.

Остается существенной проблемой прохождение медицинских комиссий (например, нарколога и психиатра), необходимых для получения справки для устройства на работу, получения прав, разрешения на оружие и т.д. Такие комиссии можно пройти исключительно по месту постоянной регистрации²⁷.

Образование и защита прав несовершеннолетних

Наиболее важной сферой, для которой необходимы данные о регистрации по месту жительства, является координация органов опеки и попечительства (ООП) на уровне муниципалитета и их работа по учету детей, проживающих постоянно или временно на закрепленной за ними территории. Органы опеки и попечительства осуществляют контроль за условиями проживания детей, соблюдении их прав на медицинское обслуживание, получение образования и так далее. Из этого следует, что институт регистрации по

²⁷ Приказ Минздрава России от 15.06.2015 N 344н «О проведении обязательного медицинского освидетельствования водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств)».

месту жительства является некоторым формальным гарантом защиты прав детей. Но родители, не всегда неблагополучные, часто не регистрируют детей по различным соображениям (например, из экономии) и такие дети могут оказываться вне поля наблюдения контролирующих органов и медицинских учреждений, если их родители при этом еще и не обращаются за медицинской помощью. Тем не менее эта информация является критической для ООП, т.к. она – единственный их источник. Нужно изучить вопрос, можно ли компенсировать отсутствие данных о зарегистрированных по месту жительства детях из других источников. Сам по себе учет детей ООП, конечно, проблемы несовершеннолетних не решает, но хотя бы дает возможность принимать меры. Если ребенок не посещает школу и детскую поликлинику, то он фактически становится невидим для государства, и сведения о нем есть только благодаря данным о постоянной и временной регистрации.

Что касается школ и детских садов, то в 2009 году распоряжением Правительства был утвержден сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде²⁸. И в настоящее время уже во многих регионах введена система электронной очереди в детский сад и электронный учет будущих первоклассников. В детские сады и школы ребенок может быть устроен и без наличия у ребенка постоянной или временной регистрации. В школах организована система, по которой первым потоком принимаются заявления на детей, имеющих преимущественное право зачисление (дети педагогов, дети сотрудников полиции, дети командированных военнослужащих и т.д.), далее заявления от проживающих на закрепленной территории (чтобы обеспечить территориальную доступность) и затем заявления от всех желающих поступить именно в это конкретное учебное заведение с учетом оставшихся свободных мест. Не принять ребенка в школу не могут, однако ребенок без постоянной или временной регистрации на закрепленной за школой территории может быть принят в соседнюю, как правило, менее престижную школу, у которой загруженность меньше. В случае изменения порядка предоставления постоянной или временной регистрации, к примеру, на простой уведомительный, следует тщательно продумать процедуру фактического подтверждения проживания с учетом этого аспекта.

С детскими садами обстановка сложнее, потому что во многих регионах сохраняется дефицит мест в них и проблемы с устройством ребенка связаны в большей степени с очередью желающих вообще попасть в детский сад, чем с наличием или отсутствием регистрации. Очередь в детский сад ведется по дате постановки на учет и при изменении места жительства внутри муниципального образования она сохраняется, но при переезде в другой регион необходимо встать в очередь заново.

²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р.

В сфере образования также действует «подушевое» финансирование, которое зависит от фактически посещающих дошкольные и школьные образовательные учреждения школьников и воспитанников. Школы закреплены за определенной территорией с детализацией до улиц, так как школьникам необходимо гарантировать территориальную доступность (как правило, это означает пешую, но в некоторых случаях и транспортную). Детские сады не так строго привязаны к месту проживания, так как родителям может быть удобнее водить ребенка в детский сад, который находится ближе к работе, а не к дому. Общий учет в целях планирования и организации работы строится на информации из электронных баз, данных о нуждающихся в дошкольном или школьном образовании. Но также школы совместно с инспекторами по делам несовершеннолетних и органами опеки организуют рейды с поквартирными обходами в целях выявления не обучающихся или систематически не посещающих школы детей от 6 лет 6 месяцев до 18 лет, сверяясь по спискам из миграционной службы, домовых книг, сведений от участковых и педиатров.

Общее экономическое развитие

При планировании экономического развития на уровне муниципального образования (например, города) данные о постоянной или временной регистрации граждан используют только в обобщенной форме и, как показали предварительные интервью, только для передачи в профильные департаменты по запросу, например для организации транспортных потоков, расчета тарифов или расчета обеспечения школами на 1000 населения. Для этих целей используются данные Росстата о среднегодовой численности, о миграции населения города и области, которые получают по договору информационного обслуживания. Еще эти данные используются для уплаты различных взносов (например, город N платит взносы в ассоциацию городов Поволжья из расчета 40 копеек на человека) и сравнения между городами по экономическим показателям. Количество зарегистрированного населения само по себе сейчас не оказывает существенного влияния на льготы для самого города, как это было со статусом города-миллионника. Однако численность населения влияет на размер дотаций, субсидий и иных форм финансирования из областного бюджета. На уровне региона также используют статистические данные о среднегодовой численности населения на территории субъекта для расчета различных показателей на душу населения (размер дохода, региональный продукт и т.д.) для отнесения муниципальных образований региона к различным категориям. Численность населения учитывается при определении объемов средств, выделяемых на реализацию Федеральных целевых программ, и их распределению по регионам-получателям, а также для расчета эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которую входят, в том числе, такие показатели, как общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя субъекта Российской Федера-

ции (кв. метров), обеспечение детей дошкольного возраста местами в дошкольных образовательных организациях (количество мест на 1000 детей), количество спортивных сооружений на 100 тыс. человек населения и другие подобные показатели²⁹.

Списки зарегистрированных граждан используются для формирования избирательных списков. Постоянная и временная (но оформленная не позднее, чем за три месяца до выборов) регистрация до 2018 года являлась основанием для участия в выборах.

Социальная поддержка

Объем и приоритетные направления социальной поддержки зависят от множества факторов, в первую очередь от возможностей и ресурсов региона или муниципалитета. Сама по себе постоянная или временная регистрация не является гарантией предоставления поддержки, однако данные о регистрации человека используются при распределении ограниченных ресурсов поддержки (льгот, выплат, социального жилья и т.д.). После поступления заявления от граждан на получение социальной поддержки, органы социальной защиты проверяют основания для ее выделения и в том числе проверяют территориальную принадлежность гражданина, для того чтобы определить, входит ли он в зону их ответственности или нет. Для этого используются данные о регистрации. Этот вопрос актуален для региональных и муниципальных выплат, для федеральных эта информация применяется только для проверки о возможном двойном назначении выплат.

Прежде чем более подробно будут рассмотрены существующие практики, чтобы сформировать представление, где и для чего в настоящий момент используются данные о регистрации, мы хотели бы еще раз сказать о фокусе нашего исследования. Барьеры и ограничения, сформированные существующим порядком регистрации, в большей степени ухудшают качество жизни тех людей, которые другие свои проблемы, связанные с жильем и уровнем жизни, так или иначе решили. Они не нуждаются остро в социальном или арендуемом жилье, однако проживая не по месту постоянной регистрации и не имея фактической возможности легально ее получить, сталкиваются с различными административными проблемами. У человека, который меняет место жительства, но при этом не может по разным причинам оформить постоянную или временную регистрацию по новому месту проживания, возникают различные сложности или даже существенные потери из-за невозможности получить пособия, субсидии и выплаты социального характера, а также необходимость в некоторых случаях несколько раз обращаться в суд (в том

²⁹ Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»).

числе ежегодно) за установлением факта проживания на конкретной территории, а значит, тратить время, деньги и нервы на эти процедуры. В сочетании с трудностями, возникающими при попытке устроить ребенка в школу или в садик, этот фактор может быть решающим при принятии решения о переезде и ощутимо снижает уровень комфорта в жизни для переехавших. При этом **сами данные о зарегистрированных на территории граждан органами местного самоуправления и ФОИВами в процессе деятельности не используются, а необходимы для проверки каждого конкретного человека в целях разделения потоков обращений на «свой / не свой» и нуждающийся / не нуждающийся житель.**

Данные, необходимые для примерного планирования количества социальных выплат, как правило, рассчитываются на основе данных предыдущего года, заявки в бюджет на следующий год составляются на основе поданных заявлений, прогнозные цифры формируются исходя из данных предыдущих периодов. Для некоторых выплат, например, связанных с предоставлением жилья, каждый год происходит перерегистрация нуждающихся граждан. Некоторые данные, например сведения для детских пособий для новорожденных, в том числе вторых и третьих детей в семье, ежемесячно предоставляет комитет здравоохранения или органы ЗАГС. Данные Росстата о зарегистрированных жителях используются неактивно (информанты не отрицали такую возможность, но не смогли привести подобные примеры). Информанты из Комитета социальной политики в исследуемом регионе упоминали о Регистре получателей социальных услуг (утвержден ст. 26 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»), однако данный регистр в регионе еще не используется. Это говорит о том, что агрегированные данные о проживающих на территории муниципального образования для организации работы органов социальной поддержки не используются.

Однако в части подтверждения права на получение социальной поддержки конкретного гражданина сведения о постоянной или временной регистрации имеют значение, но ситуация отличается для федеральных и региональных выплат. Это связано с различиями в порядке назначения и осуществления таких выплат на разных уровнях.

Что касается детских пособий (речь идет о тех случаях, когда пособие назначает не работодатель, а органы соцзащиты), которые выделяются из федерального бюджета, то тут привязки или особенных проблем с наличием постоянной или временной регистрации нет, так как человек может обратиться в том числе и по месту фактического проживания³⁰. Орган соцзащиты запрашивает данные, не получал ли этот человек указанное пособие в другом месте (как правило, по месту основного жительства), и назначает выплату

³⁰ Приказ Минздравсоцразвития России от 23.12.2009 N 1012-н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей».

таких пособий. Таким образом, за выплатами из федерального бюджета можно обратиться в любой орган социальной защиты населения. В дальнейшем информация об обратившихся и получивших пособия направляется в министерство труда. **Из-за определенной медлительности такой системы сохраняется проблема одновременного назначения выплат и по месту постоянной регистрации, и по месту фактического проживания.**

Обнаружилось, что изменения в порядке регистрации разрушат систему по назначению пособий, связанную с определением состава семьи на основе данных о зарегистрированных по конкретному адресу, которую органы социальной защиты выработали сейчас. Для некоторых выплат, связанных с детьми, существует проблема определения состава семьи, необходимого для назначения некоторых пособий. Четкого определения состава семьи нигде нет, семейный и жилищный кодексы и некоторые другие законы и подзаконные акты понимают семью по-разному. Для целей некоторых региональных выплат информанты определили семью как группу лиц, совместно проживающих на одной территории и ведущих совместное хозяйство. Но как именно определять такое совместное проживание и совместные расходы, не установлено, и так как ресурсов ходить и проверять, пересчитывать каждую семью у органов соцзащиты нет, а к документам, косвенно это подтверждающих (к примеру, справке от работодателя или из поликлиники) отношение неоднозначное, ибо проживать, работать и обращаться в поликлинику человек может в достаточно удаленных территориально местах, то зачастую состав семьи связывается со справкой о составе семьи, которую выдает паспортный стол на основании сведений о зарегистрированных на одной территории. **И если убрать регистрацию, то неизвестно, как определять состав семьи и право на социальные выплаты.**

В регионе, где проходили интервью, было принято решение, что для детских выплат состав семьи определяется как родители и их дети. Но право на региональные выплаты имеют только проживающие на территории региона, исходя из идеи, что на это тратится региональный бюджет и в приоритете свои жители, которые «приносят области пользу». При этом права для жителей внутри региона одинаковы: так, если житель зарегистрирован в области, но обращается за выплатами в городе, то их назначают. Для этих целей организован единый учет на территории области, который позволяет ежемесячно отслеживать, не появились ли двойные назначения.

Информанты отмечали, что такая организация работы вызвана дефицитом ресурсов, которые регион или муниципальное образование может выделить на поддержку населения:

«Нет, если бы у нас было... а то у вас сложится впечатление, что N регион не хочет никого к себе принимать. /смеется/ Что сделали эти граждане? Какие блага принесли для

нашего региона? Если бы в регионе было достаточно средств, – да, Анна Николаевна? – мы бы с плакатом «Добро пожаловать» стояли бы у границы»³¹.

Что касается региональных выплат, то возникает проблема неоднородности состава и размера выплат, на которые человек имеет право, от региона к региону, а также сложность учета одновременного назначения разных выплат во всех доступных человеку регионах, так как такой общей базы сейчас нет. **Целью региональных выплат (многодетным семьям, на первоклассника и других подобных) является удержание населения на подведомственной территории в целях увеличения налоговой базы, и если привязки к конкретной территории не будет, то, по мнению региональных властей, смысла в региональных выплатах нет. Другая проблема – это люди, которые уехали в другие регионы, но при этом оставили постоянную регистрацию по старому месту жительства и продолжают получать выплаты.**

Для многих выплат для взрослых (военнослужащие, льготные категории граждан) также имеет значение состав семьи, при этом в него могут включаться и бабушки, и дедушки, и тети, и дяди, если они связаны родственными связями. Социальные выплаты назначаются по принципу малоимущности с учетом совокупного дохода семьи, но люди, подающие на них заявление, указывают состав семьи так, как им удобно для получения выплат, что увеличивает нагрузку на бюджет. Единственное, что сейчас упорядочивает эту систему, – это справка о составе семьи на основе постоянной или временной регистрации.

Назначение социальных пособий по льготам на оплату ЖКХ связано с регистрацией по месту жительства еще теснее, так как согласно Жилищному кодексу именно постоянно зарегистрированный собственник несет бремя обслуживания жилого помещения. Поэтому следует обратить особое внимание на существующий порядок социальной поддержки в сфере жилищной политики при модернизации системы регистрации.

На уровне муниципального образования регистрация по месту жительства является условием получения социальной поддержки в связи с тем, что на местном уровне предоставляются субсидии, непосредственно привязанные к территории: субсидии на оплату ЖКХ, на посещение ребенком детского сада и на наделение жильем. Данные о получателях органы муниципальной власти рассчитывают с учетом прошлогодней численности получателей социальной поддержки, не пользуясь реестром лиц, нуждающихся в ней. Субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг выделяются непосредственно гражданам, проживающим в конкретном жилом помещении с конкретными характеристиками и имеющим право на получение такой соцподдержки. В этом случае, пока оплата ЖКХ зависит от количества зарегистрированных в этом жилом помещении, пересмотреть порядок предоставления субсидий людям, проживающим в нем без регистрации и, может быть,

³¹ Цитата из интервью с представителями региональной власти.

даже опосредованно³² оплачивающим коммунальные услуги, – невозможно. Таким образом, наделяя или не наделяя проживающих по конкретному адресу субсидией на оплату ЖКХ, муниципальные органы руководствуются только формальными данными, а не сведениями о фактически проживающих и пользующихся услугами ЖКХ людях. В настоящий момент те, кто проживает, но не зарегистрирован в жилом помещении, даже при наличии всех иных оснований получать жилищную субсидию (низкие доходы, к примеру), – не смогут ее оформить по месту проживания. В свою очередь, управляющие компании не располагают адекватными сведениями о пользователях услуг ЖКХ, что отчасти нивелируется политикой побуждения к установке счетчиков.

Другой вид муниципальной поддержки – субсидия на оплату детского сада – в большей степени зависит от посещения ребенком детского сада, и если его уже в этот сад приняли без регистрации, то получить такую поддержку возможно, и наличие и вид регистрации непринципиален.

Что касается социальной поддержкой с жильем, то орган местного самоуправления ведет учет граждан, нуждающихся в обеспечении жилой площадью, и одна из оценок нуждаемости – это оценка места жительства. Специалисты не пойдут по любому адресу, который человек указал в заявлении, а будут смотреть место, по которому он официально зарегистрирован, но при этом оценивается и жилплощадь в собственности и место жительства по регистрации, так как последняя дает право пользования. Без регистрации в очередь не ставят, что создает довольно странную ситуацию, когда человек может быть выписан в пустоту (например, после сделки по квартире родственников, в которой он был просто зарегистрирован, но не имел доли в собственности) и нуждаться в жилье либо в помощи на приобретении жилья, но при этом не иметь даже возможности быть зарегистрированным как нуждающийся. При общей проблеме недостатка социального жилья отсутствие постоянной или временной регистрации по месту жительства делает невозможным даже сам факт обращения за такой поддержкой.

В случае отсутствия постоянной или временной регистрации именно на территории муниципального образования, где человек в настоящий момент фактически проживает и хочет встать в очередь как нуждающийся в обеспечении жильем, возможно установление фактического проживания через суд. Как правило, суд принимает во внимание любые документы, подтверждающие данный факт: документы, подтверждающие обучение, копии амбулаторных карт лечебных учреждений, копию трудовой книжки, а также свидетельские показания соседей, родственников. И уже с решением суда человек может обратиться с заявлением на включение в очередь нуждающихся в улучшении жилищных условий. В настоящее время самостоятельно органы муниципальной власти договоры аренды и иные документы, которые рассматриваются в суде, в расчет не принимают. Но

³² Имеется в виду случай, когда один из проживающих (родственник или арендатор) оплачивает коммунальные платежи своими средствами от имени собственника.

при принятии решения о включении человека в список нуждающихся в жилье относятся одинаково как к справке о месте регистрации, так и к судебному решению. Таким образом, отсутствие постоянной прописки по месту жительства на самом деле не является препятствием для муниципальной власти рассмотреть возможность предоставления человеку жилищной поддержки, однако требует включения в процедуру третьей стороны: суда, что добавляет как трудности гражданам, так и нагрузку на суды.

В зависимости от категории гражданам предоставляются различные меры социальной поддержки по жилью: для федеральных льготников это государственный жилищный сертификат либо гарантийные письма с указанием размера выплат, для малоимущих – предоставление жилого помещения на условиях социального найма. Для молодых семей предусмотрено три вида источника финансирования – из федерального, областного и муниципального бюджета – на предоставление выплаты в размере 30-35% от стоимости приобретаемого жилья. Члены молодой семьи, которые имеют постоянную или временную регистрацию в разных местах, могут обратиться за поддержкой в любом из муниципальных образований по месту постоянной регистрации одного из супругов, но тогда второй супруг должен доказать факт проживания не по месту регистрации через суд. При этом если за один год очередь на получение какой-либо формы социальной поддержки по жилью не подошла, то на следующий год нужно снова подтверждать в суде факт проживания.

По словам информантов, в организации их работы важна некоторая стабильность, основание, по которому можно отфильтровать и зафиксировать нуждающихся в государственной поддержке:

«Я считаю это правильно... прописка к регистрации... потому что не все молодые семьи ведут оседлый образ жизни, у нас и Конституцией предусмотрено право свободного передвижения. И граждане при отсутствии регистрации или подтвержденного факта проживания именно на территории нашего муниципального образования, они могут обращаться с такими заявлениями по всей России. Сегодня он здесь в командировке, завтра он просто переехал, допустим, ему понравился климат, и он остался жить. При отсутствии регистрации я даже не представляю как будут работать органы муниципальной власти, такие как мы, какой это будет поток граждан, просто проезжих. Ведь у нас каждый год происходит перерегистрация нуждающихся граждан, а мы их не можем найти. Допустим, сегодня он установил факт проживания или временную регистрацию какую-нибудь купил на три месяца... и если не будет законодательно установлено, что да, это наш житель и он нуждается в жилье, и мы им обязаны заниматься и помогать, то он просто встанет на учет и уедет. И что мы будем с ним делать дальше? Нам никто не подтвердит, что он выехал»³³.

³³ Цитата из интервью с представителем муниципальной власти.



ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Сотрудники

Вадим Волков

научный
руководитель

доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), профессор социологии права им. С.А. Муромцева Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

Кирилл Титаев

кандидат социологических наук, специалист по эмпирическим исследованиям права и правоприменения

Арина Дмитриева

социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права

Мария Шклярчук

юрист, LL.M. (Hamburg), кандидат экономических наук, специалист по проблемам правоохранительной деятельности, сравнительному правоведению

Дмитрий Скугаревский

PhD, экономист, специалист по судебной статистике

Ирина Четверикова

юрист, социолог, специалист по судебной статистике и криминологии

Екатерина Моисеева

кандидат социологических наук, специалист по социологическому анализу рынков и социологии профессий

Тимур Бочаров

юрист, социолог, специалист по гражданскому и арбитражному процессу

Алексей Кнорре

социолог, программист

Владимир Кудрявцев

политолог, специалист по уголовной политике

Денис Савельев

кандидат юридических наук, специалист по информационному праву и интеллектуальным правам

Даря Кузнецова

юрист, специалист в антимонопольном праве и концессионных соглашениях

Руслан Кучаков

экономист, политолог, специалист по контрольно-надзорной деятельности

Административный директор — **Мария Батыгина** Администратор — **Маргарита Михно**

Наши книги

- *Т. Бочаров, Е. Моисеева.* Быть адвокатом в России: социологическое исследование профессии. СПб., 2016. — 278 с.
- *К. Титаев, М. Шклярчук.* Российский следователь: призвание, профессия, повседневность. М., 2016. — 192 с.
- *В. Волков, А. Дмитриева, М. Поздняков, К. Титаев.* Российские судьи: социологическое исследование профессии. М., 2016. — 272 с.
- Обвинение и оправдание в постсоветской уголовной юстиции. М., 2015. — 320 с.
- Право и правоприменение в зеркале социальных наук: хрестоматия современных текстов. М., 2014. — 568 с.
- По ту сторону права: законодатели, суды и полиция в России. М., 2014. — 331 с.

- Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права. М., 2012. — 368 с.
- Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования. М., 2011. — 317 с.

Наши серии

- Аналитические записки по проблемам правоприменения
- Аналитические обзоры по проблемам правоприменения
- Препринты сотрудников ИПП

Все материалы сотрудников ИПП
Вы всегда можете найти на сайте
www.enforce.spb.ru

