

§ 7 ЧЕЛОВЕК И ГОСУДАРСТВО

Риэккинэн М.А.

РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ¹

Аннотация: Международное право гарантирует каждому из нас большой объем политических, социально-экономических и культурных прав. Однако большинство наших прав осуществляется только при условии наличия официальных документов и регистрации. Регистрация по месту жительства – это одно из необходимых условий основополагающих прав человека. В настоящей статье представлен обзор правовых проблем, связанных с регистрацией по месту жительства как на пост-советском пространстве, так и в странах Европы. На пост-советском пространстве проблемы с регистрацией по месту жительства связаны с остатками системы прописки в правовых системах отдельных государств и с несовершенством современных систем регистрации населения. В Европейском контексте, такие проблемы связаны, в основном, с решением вопроса о нерегулярных мигрантах. Автор систематизирует рекомендации международных органов по правам человека в отношении оптимизации системы регистрации по месту жительства. При этом используются примеры законодательных решений, найденных Скандинавскими странами.

Abstract: International law guarantees each of us a vast amount of political, social and economic, and cultural rights. However, most of our rights can only be exercised under the conditions of possessing official documents and registration. Registration at the place of residence is one of the necessary conditions in the fundamental human rights. This article presents a view of the legal problems related to the registration at the place of residence in both, the post-Soviet states and the European countries. In the former Soviet Union the issues of the registration at the place of residence are linked to the remnants of the system of residence permit within the legal systems of separate nations and the imperfection of the modern systems of registration of residents. Within the European context these problems are mostly connected with the resolution of the issue of irregular migrants. The author systematizes recommendations of international authorities on human rights regarding the optimization of the registration system at the place of residence. This research implements examples of legislative solutions found by Scandinavian countries.

Ключевые слова: Политические права, осуществление основных прав, регистрация населения, прописка, лимитчики, Руководящие принципы ОБСЕ, Совет Европы, Европейский суд, зарубежный опыт, нерегулярные мигранты.

Keywords: Political rights, exercising fundamental rights, registration of population, migrant workers, OSCE principles, Council of Europe, European Court, foreign experience, irregular migrants.

1. Регистрация по месту жительства: Общая характеристика

Система регистрации «может быть средством обеспечения выполнения важнейших обязательств и международных норм в трех различных сферах: верховенство закона, избирательное право и право на свободное передвижение (в особенности в отношении права выбирать себе местожительство)». ² Тем не менее, в отличие от регистрации рождения, регистрация граждан по месту жительства не предусмотрена конкретными обязательствами, вытекающими из основополагающих источников международного права.

Согласно Руководящим принципам ОБСЕ в области регистрации населения (далее – Руководящие принципы), системная интерпретация положений Международного пакта о гражданских и политических правах позволяет сделать вывод о том, что данным документом подчеркивается необходимость

регистрации населения в целях исполнения гражданско-политических прав. В частности, обосновывая позицию о том, что международное право содержит ссылки на обязательную регистрацию граждан, Руководящие принципы отталкиваются от положений Преамбулы Пакта о гражданских и политических правах. В частности, Преамбула закрепляет, что «... идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами ...». ³ Обеспечение регистрации граждан при этом рассматриваются Руководящими принципами как один из компонентов создания условий для надлежащей реализации прав человека. Подтверждение такому выводу можно найти в Замечаниях общего порядка № 25 к Международному пакту о гражданских и политических правах. ⁴ Замечание общего

¹ Печатается при поддержке РГНФ: «Защита прав ребенка в русско-финской семье: международные стандарты, межкультурные различия, конституционно-правовое регулирование» № 14-03-00524.

² ОБСЕ. Бюро по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы в области регистрации населения (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

³ Международный пакт о гражданских и политических правах принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.; вступил в силу 23 марта 1976 г., в соответствии со ст. 49.

⁴ Замечания общего порядка представляют собой официальную интер-

порядка 25 посвящено интерпретации ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляющей право участвовать в осуществлении публичных дел, в том числе посредством голосования и участия в выборах. Эти замечания также упоминают о том, что государства должны принять меры для осуществления гражданами их прав.⁵ Более того, этот документ говорит о том, что "государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли это право осуществлять. При наличии требования о регистрации избирателей, эта процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий". Как мы видим, Комитет ООН по правам человека придерживается мнения о том, что, по крайней мере, регистрация избирателей является одним из условий осуществления гражданских и политических прав.

В настоящее время в международных договорах по правам человека отсутствуют четкие ссылки на необходимость регистрации граждан по месту пребывания. При попытке обосновать обязательность регистрации по месту жительства с точки зрения необходимости осуществления политических прав, нельзя забывать о том, что реализация политических прав зависит от выбора конкретного гражданина. Каждый человек принимает решение о том, участвовать ли ему в голосовании на выборах или нет, самостоятельно. Государство обязано лишь предоставить возможность осуществления политических прав. Поэтому принуждение к обязательной регистрации граждан по месту пребывания может представлять собой вмешательство в сферу личных свобод в случае, если гражданин предпочитает не пользоваться своими правами. С такой точки зрения, положение действующего российского законодательства, предусматривающего административные штрафы за проживание без регистрации по месту жительства, идут вразрез с принципом добровольности осуществления прав человека. Для сравнения, законодательство стран Скандинавии не содержит санкций за проживание в стране на законных основаниях без регистрации. Более того, в Финляндии правление в многоквартирных домах обязано по закону регистрировать каждого вселившегося в одну из квартир жильца в уполномоченных органах. Случай проживания в Скандинавии без регистрации места проживания является скорее теоретическим, поскольку регистрация необходима для получения паспорта, открытия банковского счета, пользования публичными услугами.

2. Система прописки

Практиковавшаяся при советском режиме система прописки означала необходимую и обязательную регистрацию граждан по месту проживания. Прописка представляла собой обязательный элемент гражданского правового статуса, необходимый для того, чтобы пользоваться всеми публичными услугами в области здравоохранения и образования. С одной стороны, рациональную сторону системы прописки

претацию положений пактов, изданную органами, уполномоченными осуществлять контроль за исполнениями пактов.

⁵ Согласно этим замечаниям, "независимо от того, какая в стране действует конституция или какое правительство в ней находится у власти, согласно положениям Пакта государства обязаны принять такие законодательные и другие меры, которые необходимы для эффективного осуществления гражданами прав, признаваемых в настоящем Пакте".

трудно оспорить. С точки зрения эффективности государственного управления, обязательная регистрация по месту жительства позволяет публичным органам проследить передвижение граждан, а также планировать распределение бюджетных средств для того, чтобы обеспечить гражданам необходимые услуги здравоохранения, образования и т.д. Как сообщили, к примеру, представители Узбекистана в отчете об исполнении Конвенции ООН об устранении всех форм расовой дискриминации, прописка представляет собой юридическое и статистическое доказательство того, что конкретное лицо проживает в конкретном месте, без которого гораздо более затруднительно рассчитать данные о населении.⁶ С другой стороны, с точки зрения основных прав и свобод человека, прописка означает не что иное как «обязательность испрашивать разрешение на передвижение в рамках конкретного государства» – именно так определил этот публично-правовой институт Комитет ООН по правам человека в Заключительных рекомендациях по Молдове.⁷

3. Юридические и фактические ограничения, связанные с системой прописки: прошлый российский опыт

а. Ограничение пользования публичными услугами и осуществления политических прав

В ситуации, когда подавляющее число больниц, поликлиник, школ и институтов находилось в ведомстве публичной власти, граждане, не имевшие прописки, не могли посещать врача (за исключением экстренных случаев), получать социальные выплаты, или направлять детей в школу. Без штампа о прописке в паспорте невозможно осуществлять свои политические права: участвовать в голосованиях, референдумах.

б. Трудности в получении прописки

Трудности в получении прописки были связаны с ее юридическим оформлением, представлявшим собой длительную бюрократическую процедуру. Тем не менее для большинства граждан трудности в получении прописки были связаны с отсутствием помещения для проживания. В советское время большинство квартир находилось в муниципальной собственности. Граждане снимали квартиры на праве долгосрочной аренды. Получению молодыми семьями или переселенцами из села в город муниципального жилья предшествовало длительное ожидание. Позднее, с появлением жилищных кооперативов появилась возможность оформлять жилье в собственность. Тем не менее, далеко не все граждане имели возможность купить квартиру. При этом действовавшее законодательство запрещало сдавать квартиру гражданам, не имевшим в паспорте штампа о прописке.

с. Привлечение неквалифицированной рабочей силы «по лимиту прописки»

В советские времена обязательность прописки привела к зарождению такого явления как привлечение неквалифицированной рабочей силы «по лимиту прописки». «Лимитчиками»

⁶ The CERD Committee, Follow-up: State Reporting on Uzbekistan, UN Doc. CERD, A/62/18 (2007), par. 16.

⁷ UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Moldova, UN Doc. CCPR A/57/40 vol. I (2002), par. 5.

пренебрежительно именовались переселенцы с периферии в крупные города Советского Союза. Несмотря на дискриминационный и унижающий достоинство характер этого термина, упоминания о «лимитчиках» встречаются и в современной литературе.⁸ Поскольку таким переселенцам необходимо было законно проживать в городах, работодатели, пользуясь их уязвимым положением, могли платить им меньший размер вознаграждения за труд. «Лимитчикам» предоставлялись места в общежитиях, где они и прописывались.

Очевидно, что с точки зрения прав человека, институт привлечения рабочей силы по лимиту прописки порождал ряд негативных последствий:

Во-первых, по причине маргинализации проживающих там людей, в общежитиях, населенных «лимитчиками», нередко возникали проблемы с законностью и правопорядком. Тем не менее, позднее у рабочих появлялось право получения ведомственного или муниципального жилья на постоянной основе.

Во-вторых, не имея возможности получить более престижную работу, «лимитчики», особенно женщины, нередко заключали необдуманные браки с целью получения прописки.

В-третьих, экономия на профессиональных качествах работников в итоге приводила к ухудшению качества производимых товаров и услуг.

И, наконец, в четвертых, такая практика представляла собой дискриминационное отношение к гражданам на основании их происхождения.

4. Замена прописки регистрацией по месту жительства

Поскольку зависимость от прописки фактически представляла собой ограничение беспрепятственного осуществление целого комплекса прав и свобод человека, международные органы по правам человека высказывали в адрес российского государства озабоченность наличием прописки в его правовой системе. В 1993 году в России приняли закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»,⁹ который закрепил уведомительный порядок регистрации по месту жительства.⁹ Согласно этому закону, граждане обязаны сообщить правоохранительным органам о месте своего временного пребывания или постоянного жительства. Формально-юридически принятие этого закона означало отказ от системы прописки. Тем не менее, Кодекс об административных правонарушениях 2001 года предусматривает административную ответственность за проживание без регистрации по месту жительства.¹⁰

⁸ Определение «лимитчикам» можно найти, например, в толковом словаре современного русского языка М. Иванова: M.V. Ivanov, *Survival Russian* (USA: Russian Information Services Inc., 2007), с. 110. О «лимитчиках» см., например, *Гришанин П. Ф.* Вопросы уголовной ответственности за нарушение паспортного режима // П. Ф. Гришанин ; Высшая школа МВД СССР. Кафедра уголовного права и процесса. – М., 1960. – 40 с.

⁹ Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 с последующими изменениями и дополнениями, дата последнего изменения 30.12.2012 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.» Ведомости СНД и ВС РФ, 12.08.1993, № 32 ст. 1227.

¹⁰ В соответствии со ст. 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, «проживание по месту жительства или по месту пребывания гражданина Российской Федерации ... без

5. Пережитки системы прописки в современном правопорядке

Как Россия, так и большинство государств на пост-советском пространстве отменили систему прописки и официально отрицают ее существование. Тем не менее, международные органы по правам человека до сих пор высказывают озабоченность в отношении пережитков данного института в правовых системах современных государств. К примеру, в 2010 году Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ отметило, что в некоторых государствах-участниках этой организации сохраняются «остатки советской системы регистрации населения, известной как прописка, порождающая ряд юридических и административных барьеров осуществления свободы передвижения и выбора места жительства».¹¹

Суммируя существующие на пост-советском пространстве затруднения, связанные с пережитками системы прописки, можно выделить несколько категорий этих затруднений:

а. Наличие жилья.

Возможно, эта проблема является для граждан и законно находящихся на территории конкретного государства иностранцев наиболее часто встречающимся барьером к регистрации. Для того, чтобы зарегистрироваться по месту жительства, необходимо располагать помещением, пригодным для проживания. При отсутствии собственного жилья, необходимо заручиться согласием собственника жилого помещения на вселение. В сельской местности распространены случаи, когда граждане фактически проживают в самовозведенных зданиях, которые не зарегистрированы как жилые помещения. В этом случае зарегистрироваться по месту проживания невозможно.

б. Теневая административная практика

Отголоски существовавшей в советские времена системы прописки могут проявляться и сегодня в форме теневой административной практики. Пример такой практики можно встретить в одном из последних документов встреч ОБСЕ по человеческому измерению, предоставленному делегацией Грузии 25 сентября 2012 г., согласно которому действия сотрудников российских органов внутренних дел по стихийной проверке паспортов и регистрации у рабочих-мигрантов фактически означают возвращение к системе прописки.¹²

«регистрации» по месту пребывания или по месту жительства – влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей» (в ред. Федеральных законов от 25.10.2004 «N 126-ФЗ», от 22.06.2007 «N 116-ФЗ»). РФ, «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 02.07.2013), Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

¹¹ ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Ежегодный отчет 2009, 29 апреля 2010. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице ОБСЕ в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/odihr/67854?download=true>.

¹² ОБСЕ, Встреча по человеческому измерению, 2012. Варшава, 25 сентября 2012, Заявление делегации Грузии. Рабочая сессия 2: Свобода передвижения, HDIM.DEL/0043/12. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице ОБСЕ в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/odihr/94082>.

с. *Необходимость модернизации системы регистрации населения по месту жительства*

Несмотря на явный прогресс в области отказа от системы прописки на пост-советском пространстве, достигнутый государствами-участниками ОБСЕ, эта организация все еще высказывает озабоченность по поводу несовершенства современных систем регистрации населения. Существующие на сегодняшний день на пост-советском пространстве системы регистрации населения в ряде случаев не отвечают международным стандартам прав человека и не обеспечивают свободу передвижения. Среди причин несовершенства систем населения можно назвать следующие: отсутствие единого централизованного реестра системы регистрации населения; отсутствие связей между всеми существующими государственными реестрами, из-за чего людям необходимо обращаться в разные ведомства за разными справками, и др.¹³

Согласно Руководящим принципам ОБСЕ в области регистрации населения 2009г., "во многих других государствах эта система является краеугольным камнем современного общественного управления, средством поддержки демократического правления и защиты основных гражданских и политических прав".¹⁴ Для сравнения, например в странах Скандинавии ведется единый централизованный регистр населения, в который заносятся сведения о дате рождения, поле гражданина, гражданском состоянии, наличии детей, сведения о родителях, а также месте проживания. В Норвегии эти регистры находятся в ведомстве Налоговой службы,¹⁵ а в Финляндии – в ведомстве магистратов.

6. Проблемы, связанные с регистрацией населения в Европейских странах

Проблема регистрации по месту жительства в Европейских странах связана еще и с так называемыми нерегулярными мигрантами, т.е. иностранными гражданами, пребывание которых в стране не отвечает требованиям миграционного законодательства.¹⁶ Такие лица находятся на территории конкретных государств в ожидании решения по вопросу их законного проживания в стране или же вовсе без законных оснований. Нередко в публицистической литературе применительно к таким лицам используется такой оборот как «нелегальные мигранты». Тем не менее, с точки зрения международных прав человека этот оборот некорректен, т.к. каждая человеческая жизнь представляет собой высшую ценность,

что само по себе предполагает, что ни один человек не может быть «нелегальным». Поэтому в европейской академической литературе по вопросам миграции по отношению к таким лицам используется термин «нерегулярные мигранты.»¹⁷

Исследователь Е. Гуилд обобщает основания, по которым лица могут оставаться в конкретной стране с нерешенным статусом:

а) нахождение в стране без действительных документов и/или визы, в случае, например, истечения действия таких документов.

б) незаконное (подпольное) проникновение в страну.

с) выполнение работы без разрешения на работу или в любом другом случае нарушения трудового законодательства.¹⁸

К примеру, в Финляндии в 2011 году выявлено более 3000 лиц с неопределенным статусом. По информации от Министерства Внутренних Дел Финляндии, большинство обнаруженных на территории этой страны лиц, находящихся в ней без законных оснований, сразу же после их обнаружения, подают заявление о предоставлении им гуманитарной защиты или политического убежища.¹⁹ С момента подачи такого заявления и до момента принятия решения по их делу, такие лица могут оставаться на территории Финляндии. Согласно статистическим данным, в 2011 году в официальные органы Финляндии поступило 3088 заявлений о предоставлении убежища, из которых только 1271 были удовлетворены.²⁰

Как показывает наш анализ, несмотря на то, что большинство стран отказалось от системы прописки, отголоски

¹⁷ См., например: Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan, and Erika Szyszczak (eds.) (2004) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers; Centre for European Policy Studies (October 2010) 'Assessing EU Policy on Irregular Immigration under the Stockholm Programme'. Available at: www.ceps.eu/book/assessing-eupolicy-irregular-immigration-under-stockholm-programme (accessed 29 March 2011); E. GuildD, 'Who is an Irregular Migrant?', 3– 28, in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak (eds), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. (Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004); Dora Kostakopoulou (2004) 'Irregular Migration and Migration Theory: Making State Authorisation Less Relevant', in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak (eds), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 41-57; Sylvie Da Lomba, *Irregular migrants and the human right to health care: a case-study of health-care provision for irregular migrants in France and the UK*, in: 7 (3) *International Journal of Law in Context* (2011); Douglas W. Macpherson, and Brian D. Gushulak (2004) 'Irregular Migration and Health', *Global Commission on International Migration (GCIM), Global Migration Perspectives*, No. 7, October. Available at: [www.gcim.org/gmp/Global Migration Perspectives No 7.pdf](http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%207.pdf) (accessed 29 March 2011).

¹⁸ E. GuildD, 'Who is an Irregular Migrant?', 3– 28, in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak (eds), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. (Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), с. 3.

¹⁹ Официальный сайт Министерства Внутренних Дел Финляндии, доступен по адресу в сети Интернет: http://www.intermin.fi/en/migration/fight_against_illegal_immigration.

²⁰ Министерство Внутренних Дел Финляндии. Ежегодный отчет о миграции населения, 2011 (ANNUAL REPORT ON IMMIGRATION 2011), доступен по адресу в сети Интернет: http://www.intermin.fi/download/35733_maahanmuutto_eng3107lr.pdf?1561759e7b52d088.

¹³ См. например, ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Ежегодный отчет 2009, 29 апреля 2010. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице ОБСЕ в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/odihr/67854?download=true>; ОБСЕ. Бюро по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы в области регистрации населения (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

¹⁴ ОБСЕ. Бюро по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы в области регистрации населения (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2009), предисловие.

¹⁵ T. Lyngstad & T. Skardhamar, 'Nordic Register Data and their Untapped Potential for Criminological Knowledge,' in: 40 *Crime and Justice* (2011).

¹⁶ Sylvie Da Lomba, *Irregular migrants and the human right to health care: a case-study of health-care provision for irregular migrants in France and the UK*, in: 7 (3) *International Journal of Law in Context* (2011), с. 357.

этой системы и другие трудности, связанные с регистрацией населения все еще присутствуют в правовых системах Европы и пост-советского пространства. Анализ того, какие именно меры прилагают международные органы по правам человека с целью решения этих проблем, представлен в следующем параграфе.

7. Усилия международных организаций в области модернизации систем регистрации населения

7.1 Органы ООН

Органы ООН, осуществляющие контроль за исполнением основных международных договоров по правам человека, также ведут работу по упразднению остатков системы прописки в тех правовых системах, где они еще существуют.

Следующие органы ООН уделяли внимание проблемам прописки при рассмотрении отчетов государств-участников:

– Комитет ООН по правам человека, осуществляющий контроль за исполнением Международного пакта о гражданских и политических правах;²¹

– Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, осуществляющий контроль за исполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;²²

– Комитет ООН по правам ребенка, осуществляющий контроль за исполнением Конвенции ООН о правах ребенка.²³

В своих Заключительных комментариях по различным государствам, которые докладывали этим Комитетам о системе прописки, данные органы систематически высказывали неодобрение по поводу существования этой системы. Конечно, неодобрение, высказанное Комитетами ООН, является мерой дипломатического воздействия на государства, не обладающим принудительной силой. Тем не менее, государства прослушиваются к рекомендациям органов ООН в целях совершенствования практики, связанной с исполнением конкретного международного договора.

7.2 Работа ОБСЕ в области модернизации систем регистрации населения

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) ведет систематическую работу по внедрению международных стандартов в области регистрации населения. Миссии ОБСЕ на местах предоставляют государствам-участникам помощь в вопросах, касающихся регистрации избирателей и учета населения. БДИПЧ оказывает государствам-участникам ОБСЕ помощь и консультации в связи с модернизацией систем учета населения, в особенности в рамках выполнения рекомендаций миссии по наблюдению за выборами, касающихся совершенствования регистрации избирателей.

²¹ См., например, Комитет ООН по правам человека, Заключительные рекомендации по Молдове, Concluding Observations on Moldova, UN Doc. CCPR A/57/40 vol. I (2002), пар. 5.

²² См., например, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, последующий отчет Узбекистана, Follow-up: State Reporting on Uzbekistan, UN Doc. CERD, A/62/18 (2007), пар. 16.

²³ См., например, Комитет ООН по правам ребенка, Список вопросов подлежащих рассмотрению при представлении следующего отчета: Киргизия. List of Issues: Kyrgyzstan. 18/02/2000, UN Doc. CRC/C/Q/KYR/1. (List of Issues), пар. 5.

В ответ на обращения государств-участников с просьбой о предоставлении экспертной помощи в области регистрации населения, БДИПЧ разработало Руководящие принципы в области регистрации населения. Руководящие принципы основаны на примерах рекомендуемой практики, собранных БДИПЧ по всему региону ОБСЕ. Руководящие принципы не разработаны и не предназначены для того, чтобы устанавливать нормы, и их не следует толковать как подтверждение БДИПЧ преимуществ какой-либо конкретной модели регистрации населения или самой регистрации населения как таковой. Их основная цель состоит в предоставлении государствам-участникам ОБСЕ рекомендаций путем разъяснения главных принципов, в соответствии с которыми осуществляется создание и поддержание эффективных моделей регистрации населения в демократических странах.²⁴

В качестве первого шага к внедрению этих принципов, в декабре 2009 г. Алма-Ате был проведен семинар по вопросам реформы систем регистрации населения. В рамках этого семинара была подчеркнута необходимость обмена наилучшим опытом в области систем регистрации населения, существующим государствах-участниках ОБСЕ.²⁵

7.3 Совет Европы

Вопросам прописки уделялось внимание и на уровне Совета Европы. Например, в 2002 году Парламентская Ассамблея Совета Европы издала Резолюцию 1277 (2002) в отношении обязательств Российской Федерации, в которой было отмечено, что несмотря на достигнутый Россией прогресс в области отмены системы прописки, правила регистрации граждан все еще остаются слишком строгими и дискриминационными против этнических меньшинств. Ассамблея призвала Россию к тому, чтобы пересмотреть законодательство и практику его применения с тем, чтобы исключить из них такие положения, которые могут ограничить свободу передвижения и выбора места жительства.²⁶

Европейский Суд по правам человека рассматривал ряд жалоб против таких государств как Латвия и Россия, где указывал на то, что система прописки является нарушением права на свободу передвижения. Нарушения были найдены, например, в деле заявительницы Татишвили, гражданки Грузии, подавшей жалобу против России о неправомерном отказе в регистрации по месту жительства на основании того, что она не являлась членом семьи жилого помещения, где проживала. Европейский Суд единогласно признал нарушение со стороны России, уполномоченные органы

²⁴ ОБСЕ. Бюро по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы в области регистрации населения (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

²⁵ ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Ежегодный отчет 2009, 29 апреля 2010. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице ОБСЕ в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/odihr/67854?download=true>.

²⁶ Совет Европы, Парламентская Ассамблея. Резолюция 1277 (2002) «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств», принята 23 апреля 2002 г. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице ОБСЕ в сети Интернет по адресу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/ERES1277.htm>.

которой отказали заявительнице в регистрации по месту жительства на этом основании.²⁷

В рамках дела Сливенко против Латвии заявитель обжаловал неправомочность депортации его семьи из Латвии, где заявитель находился на военной службе. Среди многих причин неправомочности депортации заявитель называл и то, что его жена и ребенок – граждане России – присоединились к нему для целей совместного проживания и были зарегистрированы как «граждане бывшего СССР». Согласно законодательству Латвии, с таким статусом они не могли быть включены в реестр населения Латвии. Положение семьи заявителя осложнялось еще и тем, что, по мнению властей Латвии, оспоренному Судом, жена и ребенок заявителя представляют собой опасность для Латвии как иностранные члены семьи военнослужащего. Европейский Суд признал, в том числе, и такие правила регистрации нарушающими право заявителя на семейную жизнь, закреплённую ст. 8 Европейской Конвенции о правах человека.²⁸

8. Способы решения проблем, связанных с регистрацией по месту жительства

Обобщая рекомендации, направленные на оптимизацию систем регистрации населения, высказанные такими международными органами по правам человека, как ОБСЕ и Совет Европы, можно сделать следующие выводы:

а) необходимо продолжать работу по модернизации систем регистрации населения, учитывая передовой опыт стран-участников ОБСЕ, обобщенный в Руководящих принципах принципов в области регистрации населения;²⁹

б) рассмотреть возможность совместное использование данных систем регистрации населения государственными органами;³⁰

в) разработать правила, предусматривающие регистрацию лиц, не имеющих места постоянного жительства или юридически признанного адреса;³¹

а) ввести правила, позволяющие регистрировать людей по месту их фактического проживания. В этом случае регистрирующиеся обязаны предоставить какой-либо адрес для связи (например, номер абонентского почтового ящика), по которому с гражданином могут установить контакт;³²

б) внедрить ответственность за нарушения в области ведения систем регистрации населения.³³

В заключение хотелось бы отметить, что, несмотря на то, что Руководящие принципы в области регистрации населения поддерживают такую рекомендацию как закрепление в законодательстве общее обязательство регистрироваться,³⁴ автор настоящего исследования придерживается мнения о том, что такая обязанность не должна сопровождаться уплатой штрафа в случае ее нарушения.

Библиография:

1. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.
2. Комитет ООН по правам человека, Заключительные рекомендации по Молдове, Concluding Observations on Moldova, UN Doc. CCPR A/57/40 vol. I (2002).
3. Комитет ООН по правам ребенка, Список вопросов, подлежащих рассмотрению при представлении следующего отчета: Киргизия. List of Issues: Kyrgyzstan. 18/02/2000, UN Doc. CRC/C/Q/KYR/1. (List of Issues).
4. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, последующий отчет Узбекистана, Follow-up: State Reporting on Uzbekistan, UN Doc. CERD, A/62/18 (2007), пар. 16.
5. Исполнительный комитет Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Заключение № 22 (XXXII) 1981 г. «О защите лиц, ищущих убежища, в условиях их массового притока», раздел II В, пар. 2 м). Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице Верховного Комиссара ООН в сети Интернет по адресу: <http://www.unhcr.org/print/3ae68c6e10.html>.
6. Совет Европы, Парламентская Ассамблея. Резолюция 1277 (2002) «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств», принята 23 апреля 2002 г. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице ОБСЕ в сети Интернет по адресу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/ERES1277.htm>.
7. Совет Европы. Комитет министров. Рекомендация N R (2005) 7 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О документах, удостоверяющих личность, документах для поездок за границу и борьбе с терроризмом». Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице Совета Европы в сети Интернет по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=841057&Site=COE>.
8. Совет Европы. Парламентская Ассамблея. Рекомендация 1828 (2008) «Исчезновение новорожденных детей с целью их нелегального усыновления в Европе». Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице Совета Европы в сети Интернет по адресу: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/erec1828.htm>.
9. Совет Европы. Парламентская Ассамблея. Обсуждение в рамках Ассамблеи от 27 июня 2008г. (27я сессия) (Doc. 11538, отчет Комитета по Социальным, Семейным Вопросам и Вопросам Здравоохранения, докладчик: М-р Ханкок). Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице Совета Европы в сети Интернет по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11836&Language=en>.

²⁹ ОБСЕ. Бюро по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы в области регистрации населения (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

³⁰ Там же, пар. 4.7.

³¹ Там же, пар. 4.6.

³² Там же, пар. 2.3.11.

³³ Там же, пар. 4.8.

³⁴ Там же, пар. 4.5.

²⁷ Европейский Суд по правам человека, Татишвили против Российской Федерации, Заявление номер 1509/02, Решение от 22 февраля 2007.

²⁸ Европейский Суд по правам человека, Сливенко против Латвии, Заявление номер 48321/99, Решение от 9 октября 2003.

10. Совет Европы. Комитет Министров. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам СМ/Rec(2009)13 «О гражданстве детей». Принята Комитетом Министров 9 декабря 2009г. в рамках 1073й сессии. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице Совета Европы в сети Интернет по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1563529>.
11. Совет Европы. Комиссар по правам человека. Отчет Томаса Хаммарберга, Комиссара по правам человека Совета Европы, после его визита в Боснию и Герцеговину 27-30 ноября 2010 года. Страсбург, 29 марта 2011г., CommDH(2011)11. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице Совета Европы в сети Интернет по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1766837>
12. Европейский Суд по правам человека, Татишвили против Российской Федерации, Заявление номер 1509/02, Решение от 22 февраля 2007.
13. Европейский Суд по правам человека Европейский Суд по правам человека, Сливенко против Латвии, Заявление номер 48321/99, Решение от 9 октября 2003.
14. ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Ежегодный отчет 2009, 29 апреля 2010. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице ОБСЕ в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/odihr/67854?download=true>.
15. ОБСЕ, Встреча по человеческому измерению, 2012. Варшава, 25 сентября 2012, Заявление делегации Грузии. Рабочая сессия 2: Свобода передвижения, HDIM.DEL/0043/12. Текст документа (на английском языке) доступен на официальной странице ОБСЕ в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/odihr/94082>.
16. ОБСЕ. Бюро по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы в области регистрации населения (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2009).
17. РФ, Закон от 25.06.1993 No. 5242-1 с последующими изменениями и дополнениями, дата последнего изменения 30.12.2012 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации,» Ведомости СНД и ВС РФ, 12.08.1993, No. 32 ст. 1227.
18. РФ, «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 02.07.2013), Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1
19. Министерство Внутренних Дел Финляндии. Ежегодный отчет о миграции населения, 2011 (Annual Report On Immigration 2011), доступен по адресу в сети Интернет: http://www.intermin.fi/download/35733_maahanmuutto_eng31071r.pdf?1561759e7b52d088.
20. D. Banik, "Legal empowerment as a conceptual and operational tool in poverty eradication," in: 1 (1) Hague Journal of the Rule of Law (2009), pp. 117-131.
21. Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan, and Erika Szyszczak (eds.) (2004) Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
22. Centre for European Policy Studies (October 2010) 'Assessing EU Policy on Irregular Immigration under the Stockholm Programme'. Available at: www.ceps.eu/book/assessing-eupolicy-irregular-immigration-under-stockholm-programme (accessed 29 March 2011).
23. E. GuildD, 'Who is an Irregular Migrant?', 3-28, in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak (eds), Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. (Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004).
24. M.V. Ivanov, Survival Russian (USA: Russian Information Services Inc., 2007), с. 110 . О «лимитчиках» см., например, Гришанин П. Ф. Вопросы уголовной ответственности за нарушение паспортного режима /П. Ф. Гришанин ; Высшая школа МВД СССР. Кафедра уголовного права и процесса.-М., 1960.-40 с.
25. Dora Kostakopoulou (2004) 'Irregular Migration and Migration Theory: Making State Authorisation Less Relevant', in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak (eds), Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 41-57.
26. Sylvie Da Lomba, Irregular migrants and the human right to health care: a case-study of health-care provision for irregular migrants in France and the UK, in: 7 (3) International Journal of Law in Context (2011).
27. T. Lyngstad & T. Skardhamar, 'Nordic Register Data and their Untapped Potential for Criminological Knowledge,' in: 40 Crime and Justice (2011).
28. Douglas W. Macpherson, and Brian D. Gushulak (2004) 'IrregularMigration andHealth', GlobalCommission on International Migration (GCIM), Global Migration Perspectives, No. 7, October. Available at: www.gcim.org/gmp/GlobalMigrationPerspectivesNo7.pdf (accessed 29 March 2011).
29. Официальный сайт Министерства Внутренних Дел Финляндии, доступен по адресу в сети Интернет: http://www.intermin.fi/en/migration/fight_against_illegal_immigration.

References (transliterated):

1. D. Banik, "Legal empowerment as a conceptual and operational tool in poverty eradication," in: 1 (1) Hague Journal of the Rule of Law (2009), pp. 117-131.
2. Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan, and Erika Szyszczak (eds.) (2004) Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
3. E. GuildD, 'Who is an Irregular Migrant?', 3-28, in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak (eds), Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. (Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004).
4. M.V. Ivanov, Survival Russian (USA: Russian Information Services Inc., 2007), с. 110 . О "limitchikakh" см., например, Grishanin P. F. Voprosy ugolovnoi otvetstvennosti za narushenie pasportnogo rezhima /P. F. Grishanin ; Vysshaya shkola MVD SSSR. Kafedra ugolovnogo prava i protsesssa.-M., 1960.-40 s.
5. Dora Kostakopoulou (2004) 'Irregular Migration and Migration Theory: Making State Authorisation Less Relevant', in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak (eds), Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 41-57.
6. Sylvie Da Lomba, Irregular migrants and the human right to health care: a case-study of health-care provision for irregular migrants in France and the UK, in: 7 (3) International Journal of Law in Context (2011).
7. T. Lyngstad & T. Skardhamar, 'Nordic Register Data and their Untapped Potential for Criminological Knowledge,' in: 40 Crime and Justice (2011).
8. Douglas W. Macpherson, and Brian D. Gushulak (2004) 'IrregularMigration andHealth', GlobalCommission on International Migration (GCIM), Global Migration Perspectives, No. 7, October. Available at: www.gcim.org/gmp/GlobalMigrationPerspectivesNo7.pdf (accessed 29 March 2011).