

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барнаульский юридический институт МВД России

Ю.Н. Рыжакова

***Организационно-правовые основы деятельности  
участковых уполномоченных полиции по привлечению  
граждан РФ к административной ответственности  
за нарушения паспортно-регистрационного режима***

Учебно-методическое пособие



Барнаул 2020

**ББК 67.401.133.12я73**

**Р 939**

**Р 939 Рыжакова, Ю.Н.**

Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции по привлечению граждан РФ к административной ответственности за нарушения паспортно-регистрационного режима : учебно-методическое пособие / Ю.Н. Рыжакова. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2020. – 46 с.

ISBN 978-5-94552-428-6

***Рецензенты:***

*Желаков М.М.* – помощник начальника Алтайского ЛУ МВД России (по работе с личным составом) – начальник ОРЛС;

*Белоусов К.А.* – заместитель начальника отдела полиции по Железнодорожному району УМВД России по г. Барнаулу.

Учебно-методическое пособие предназначено для уяснения особенностей организации деятельности участковых уполномоченных полиции на административном участке по осуществлению контроля в сфере соблюдения гражданами РФ паспортно-регистрационного режима в Российской Федерации и привлечения граждан РФ к административной ответственности за нарушения паспортно-регистрационного режима.

Пособие предназначено для использования в профессиональной деятельности участковых уполномоченных полиции МВД России, территориальных органов МВД России, образовательном процессе профессорско-преподавательским составом, слушателями, курсантами образовательных организаций высшего образования системы МВД России.

ISBN 978-5-94552-428-6

ББК 67.401.133.12я73

© Рыжакова Ю.Н., 2020

© Барнаульский юридический институт МВД России, 2020

## Введение

В последние годы особую важность приобрели вопросы реализации правил паспортно-регистрационной системы. Причиной этого послужило значительное увеличение количества правонарушений, совершаемых лицами, проживающими без документов или регистрации.

В соответствии с Конституцией и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания в пределах Российской Федерации. Существующий механизм реализации права на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства, содержащийся в федеральном законодательстве (за некоторыми оговорками), однозначен в этих вопросах и направлен на отмену всех ограничений.

В соответствии с законодательством ограничение данных прав допускается только в пограничной полосе, в закрытых военных городах, в закрытых административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территориях, где действует чрезвычайное или военное положение, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где вследствие опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности.

С целью обеспечения такого права был принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих вопросы соблюдения прав человека в данной сфере общественных отношений. В частности, существенным образом изменен порядок учета и регулирования миграции граждан, имевший разрешительный характер, под которым ранее понималась прописка. Институт регистрационного учета, введенный новым законодательством, решая практически те же задачи, что и прописка, отличается от нее, поскольку в соответствии с законом должен иметь только уведомительный характер.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) достаточно подробно регламентирует порядок производства по делу об административном правонарушении, однако на практике встречаются многочисленные ошибки в оформлении фактов противоправного поведения иностранных граждан. Во многом это объясняется слабым знанием административно-деликтного законодательства субъектами правоотношений.

Составление сотрудниками полиции различного рода процессуальных документов (протоколов, рапортов, объяснений, постановлений и т.п.), отражающих административно-процессуальные действия по факту совершения административного правонарушения, вызывает, с одной стороны, наибольшие затруднения у практиков, с другой – серьезные замечания надзорных, контрольных и судебных органов.

## **Раздел 1. Правовое регулирование паспортно-регистрационного режима в Российской Федерации**

Наиболее важными задачами государственных органов выступают: укрепление законности, охрана прав и законных интересов граждан, обеспечение общественного порядка, государственной и общественной безопасности. В успешном решении этих задач существенное значение имеет паспортно-регистрационный режим на территории РФ. Данный режим способствует охране и укреплению государственной безопасности.

Паспортно-регистрационный режим – это совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, обмена, сдачи и изъятия паспортов гражданам РФ и иных выдаваемых органами внутренних дел документов, удостоверяющих личность гражданина, учета и регистрации граждан в целях упорядочения передвижения населения по территории государства, обеспечения реализации субъективных прав и обязанностей граждан, охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности.

В условиях довольно стремительного социально-экономического развития России для улучшения управления в сфере экономики и социально-культурного строительства важное значение имеют учет и статистика населения. Учет населения, проживающего в различных регионах страны, и его миграционных потоков направлен на обеспечение, научность и обоснованность управления происходящими в обществе процессами, эффективность текущего и перспективного планирования, а также рациональное размещение и перераспределение производительных сил Российской Федерации.

Значительные изменения в экономике, кризис в отдельных отраслях промышленности и другие факторы вызывают потребность в передвижении людей из одних регионов и населенных пунктов в другие.

Стихийное переселение граждан приводит к нежелательным социально-экономическим последствиям: чрезмерному росту и перенаселенности крупных городов, переизбытку рабочей силы в одном регионе и нехватке ее в другом. Неправильная миграционная политика, игнорирующая объективные обстоятельства, сложившиеся в том или ином регионе страны, может привести к усилению напряженности в межнациональных отношениях. Интересы обеспечения государственной безопасности также требуют контроля за перемещением граждан в пограничных местностях и запретных зонах. Упорядочивая миграцию населения путем установления специальных правил проживания в различных местностях и переезде на жительство в другие районы, она вместе с тем не препятствует реализации права граждан на свободу передвижения.

Паспортно-регистрационный режим имеет большое значение в обеспечении реализации субъективных прав и обязанностей граждан. На протяжении всей своей жизни граждане вступают в многочисленные и разнообразные отношения как между собой, так и с государственными органами, общественными организациями.

Как субъект правоотношений, гражданин участвует в них от своего имени, являясь при этом стороной строго индивидуализированной, т.е. обладающей рядом демографических и биографических признаков. В целях обеспечения реализации гражданином своих прав и обязанностей эти признаки, такие как фамилия, имя, отчество, время и место рождения и др., закрепляются в документе, удостоверяющем его личность. Основным документом, удостоверяющим личность, является паспорт. Наличие у гражданина паспорта подтверждает его конкретные субъективные права. Поэтому паспорт необходимо предъявлять при участии в выборах органов власти, поступлении на работу, учебу, регистрации брака, заключении некоторых гражданско-правовых сделок.

В отличие от других документов паспорт обладает рядом существенных признаков и свойств: он подтверждает принадлежность к гражданству, в нем отражаются основные сведения, относящиеся к личности гражданина, этот документ имеет единую форму и изготавливается в централизованном порядке, он имеет защитные средства, предохраняющие его от подделок, его нельзя принимать в качестве залога, с него не может быть снята копия, за его утрату установлена административная ответственность, а за хищение – уголовная.

Наконец паспортно-регистрационному режиму принадлежит особая роль в охране и укреплении общественного порядка, обеспечении общественной безопасности. Сотрудники подразделений по вопросам миграции МВД России, а также участковые уполномоченные полиции обладают реальной возможностью выявлять лиц, скрывающихся от суда и следствия, уклоняющихся от исполнения своих обязанностей или отбывания наказания по приговору суда, и осуществлять целый ряд других функций.

Регламентируя порядок проживания в определенных местностях, паспортный режим в значительной мере способствует обеспечению государственной безопасности. В данном случае подразумеваются области, которые граничат с другими государствами. В них паспортному режиму уделяется огромное внимание.

Но также особое экономическое и оборонное значение некоторых местностей требует дифференцированного действия определенной части норм паспортно-регистрационного режима на тех или иных территориях, а также установления дополнительных норм, регламентирующих порядок въезда граждан в эти местности на жительство, направленных на усиление охраны общественного порядка и государственной безопасности.

Данная дифференциация производится путем установления паспортно-регистрационного режима, представляющего собой совокупность норм паспортно-регистрационной системы, действующих в пределах конкретной местности и в отношении определенного круга лиц.

Выделяют следующие виды паспортно-регистрационного режима: особый и режим пограничной зоны. Общий паспортно-регистрационный режим установлен в подавляющем большинстве районов Российской Федерации. Для местностей с общим режимом характерно отсутствие каких бы то ни было ограничений при въезде, проживании, передвижении и регистрации граждан.

В местностях, отнесенных к пограничной зоне, помимо этого действуют также дополнительные нормы, предусматривающие обязанность предварительного получения разрешения на въезд в эти местности. На территории России деятельность по контролю и обеспечению паспортно-регистрационного режима осуществляется подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России и участковыми уполномоченными полиции.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» каждый гражданин Российской Федерации имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории Российской Федерации. Важнейшим правовым средством упорядочения передвижения населения является совокупность паспортно-регистрационных правил, которые, не препятствуя праву граждан на свободу передвижения, устанавливают порядок их регистрации по месту пребывания и жительства.

Вместе с тем государство устанавливает (регулирует) определенные ограничения на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства:

- в пограничной полосе;
- закрытых военных городках;
- закрытых административно-территориальных образованиях;
- зонах экологического бедствия и других территориях;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

В соответствии с Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в

пределах Российской Федерации» от 17 июля 1995 г. принято Постановление Правительства РФ № 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 должностных лиц, ответственных за регистрацию».

Местом пребывания является гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

Местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания населения и др.) 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. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

В соответствии со ст. 6 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, и предоставить:

- документ, удостоверяющий личность;
- заявление (может быть предоставлено и в электронном виде);
- документ, являющийся основанием для заселения в жилое помещение (ордер, договор, свидетельство о праве на наследство жилого помещения, решение суда о признании права пользования жилым помещением, заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение, либо иной документ или его надлежаще заверенная копия).

В случае отсутствия жилищно-эксплуатационных организаций при заселении жилых помещений, принадлежащих на праве собственности гражданам или юридическим лицам, указанные документы представляют-

ся этим гражданам или представителю юридического лица, на которого возложены обязанности по контролю за использованием жилых помещений.

Граждане, снявшиеся с регистрационного учета по последнему месту жительства, представляют, кроме названных документов, адресный листок убытия по форме № 7, выданный органом регистрационного учета по месту последнего жительства.

В 3-дневный срок со дня получения документов о регистрации соответствующие должностные лица территориальных органов МВД России по вопросам миграции регистрируют граждан по месту жительства. В паспортах граждан, регистрируемых по месту жительства, проставляется оттиск штампа о регистрации по месту жительства.

Рассмотрим также особенности **регистрации граждан по месту пребывания** в жилом помещении, не являющимся их местом жительства.

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания производится в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение. Регистрация по месту пребывания производится без снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства, за исключением регистрации по месту пребывания в учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, которая осуществляется после его снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, если жилое помещение, в котором он зарегистрирован по месту жительства, находится в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации.

Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина РФ по месту пребывания не позднее трех рабочих дней со дня получения им от гражданина или от лица, ответственного за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, заявления о регистрации по месту пребывания по установленной форме и иных документов, необходимых для такой регистрации, и не позднее восьми рабочих дней со дня подачи гражданином заявления о регистрации по месту пребывания и иных документов, необходимых для такой регистрации, в форме электронных документов.

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания и снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в медицинской организации или другом подобном учреждении, учреждении уголовно-исполнительной системы, испол-

няющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, производятся соответственно по его прибытию и выбытию администрацией соответствующего учреждения.

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, осуществляется без снятия их с регистрационного учета по месту жительства.

В случае выявления факта фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания в жилом помещении производится снятие этого гражданина с регистрационного учета по месту пребывания на основании решения органа регистрационного учета в порядке, установленном МВД России.

## **Раздел 2. Общая характеристика административных правонарушений в области паспортно-регистрационного режима**

Группу административных правонарушений, связанных с несоблюдением порядка проживания граждан и обращения с документами, удостоверяющими их личность, составляют следующие виды: проживание гражданина РФ без удостоверения личности (паспорта) или без регистрации (ст. 19.15); умышленная порча удостоверения личности гражданина (паспорта) либо утрата удостоверения личности гражданина (паспорта) по небрежности (ст. 19.16); незаконное изъятие удостоверения личности гражданина (паспорта) или принятие удостоверения личности гражданина (паспорта) в залог (ст. 19.17).

Паспорт является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории РФ. Паспорт обязаны иметь все граждане, достигшие 14 лет и проживающие на территории РФ<sup>1</sup>.

Срок действия паспорта:

- 1) от 14 лет до достижения 20-летнего возраста;
- 2) от 20 лет до достижения 45-летнего возраста;
- 3) от 45 лет – бессрочно.

По достижении гражданином (за исключением военнослужащих, проходящих военную службу по призыву) 20- и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

Замена паспорта производится при наличии следующих оснований:

- достижение возраста;

---

<sup>1</sup> Положение о паспорте гражданина Российской Федерации [Электронный ресурс] (утв. Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и/или месте рождения;
- изменение пола;
- непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;
- обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей.

На граждан, которые в установленном порядке признаны недееспособными, документы на получение или замену паспортов представляются их законными представителями.

Лицам, освобожденным из учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, которые до осуждения не имели паспортов, паспорта оформляются и выдаются паспортными подразделениями ОВД, на территории обслуживания которых находятся исправительные учреждения.

Граждане РФ обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства<sup>1</sup>.

Место пребывания – это место, где гражданин временно проживает, любое жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Место жительства – это место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), социального найма, договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством.

Порядок регистрации по месту пребывания и месту жительства регулируется нормами действующего законодательства.

### ***Проживание гражданина РФ без удостоверения личности (паспорта) или без регистрации (ст. 19.15 КоАП РФ)***

Объектом являются общественные отношения, складывающиеся в области реализации паспортного режима.

С объективной стороны данное правонарушение по ч. 1 указанной статьи выражается в деяниях, сформулированных в диспозиции:

- а) проживание без паспорта;
- б) проживание по недействительному паспорту;
- в) проживание без регистрации по месту пребывания или по месту жительства.

При этом нельзя признать правонарушением проживание без паспорта, если у гражданина имеется иной документ, замещающий паспорт.

---

<sup>1</sup> О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации [Электронный ресурс]: закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С объективной стороны по ч. 2 данной статьи правонарушение также выражается в деяниях, сформулированных в диспозиции:

а) допущение лицами, ответственными за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта);

б) допущение проживания граждан по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту);

в) допущение проживания граждан без регистрации по месту пребывания или по месту жительства;

г) допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства.

Субъектами этих правонарушений являются граждане и должностные лица.

С субъективной стороны правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных данной статьей, уполномочены должностные лица органов внутренних дел (полиции).

При выявлении лиц, нарушивших правила пребывания, участковые уполномоченные полиции принимают решение о возбуждении производства по делам об административном правонарушении.

### ***Возбуждение дела об административном правонарушении в области паспортно-регистрационного режима***

Придавая термину «возбуждение дела об административном правонарушении» нормативный характер (закрепив его в тексте закона), законодатель не стремился обеспечить полную аналогию с уголовным процессом. Во-первых, если уголовное дело возбуждается при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления<sup>1</sup>, то дело об административном правонарушении может быть возбуждено лишь тогда, когда установлены все элементы состава правонарушения. Во-вторых, КоАП РФ не исключает возможности осуществления процессуальных действий до возбуждения дела об административном правонарушении (например, опрос свидетелей и т.д.).

Одной из особенностей производства по делу об административном правонарушении в области паспортно-регистрационного режима выступает, на наш взгляд, то, что возбуждение дела об административном право-

---

<sup>1</sup> См.: часть 2 ст. 140 УПК РФ.

нарушении включает комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств совершенного правонарушения, их процессуальную фиксацию и подготовку необходимых материалов для разрешения дела по существу.

Участковый уполномоченный полиции разрешает целый ряд вопросов: является ли сообщение об административном правонарушении поводом к возбуждению дела; содержатся ли в источнике информации сведения о событии административного правонарушения; нет ли обстоятельств, исключающих производство по делу; подлежат ли материалы дела передаче по подведомственности и др.

Под поводами к возбуждению дела в соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ следует понимать все источники, из которых должностные лица ОВД получают информацию о совершенном административном правонарушении, обязывающую их принять решение приступить к производству по делу об административном правонарушении. К таким источникам относятся:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами ОВД, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Основанием для возбуждения дела об административном правонарушении является наличие достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом ОВД, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, только при наличии хотя бы одного из поводов и одного из оснований.

Так, при получении информации о факте утраты паспорта вследствие небрежного хранения участковый уполномоченный полиции докладывает рапортом руководителю структурного подразделения. Кроме того, указанным сотрудником отбирается объяснение у лица, утратившего паспорт.

В соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления:

- первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;
- протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

Статьей 28.5 КоАП РФ предусмотрено, что протокол об административном правонарушении должен составляться немедленно после выявления совершения административного правонарушения, а в случаях, когда требуются дополнительные разбирательства, – в течение двух суток с момента выявления правонарушения. Указанные сроки являются не давностными, а процессуальными. В случае их нарушения ущерб наносится оперативности процесса, а возможно, и интересам его участников, однако полнота, всесторонность и объективность исследования всех обстоятельств дела от этого не страдают. Следовательно, нарушение указанных сроков может влечь применение к соответствующим должностным лицам ОВД мер дисциплинарного воздействия, но не лишает протокол его юридической силы (за исключением случаев, когда нарушены сроки давности привлечения лица к административной ответственности).

В протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей, если имеются свидетели, место, время совершения и событие административного правонарушения, объяснение физического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или его законному представителю, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные ст. 25.1, 25.3 КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или его законным представителем, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания данного протокола, а также в случае, предусмотренном ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ, в нем об этом делается соответствующая запись.

Физическому лицу или его законному представителю, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Данным участникам производства по делу об административном правонарушении должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении и иными материалами дела. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые затем прилагаются к протоколу об административном правонарушении.

### ***Рассмотрение дела об административном правонарушении в области паспортно-регистрационного режима***

Рассмотрение дела об административных правонарушениях как самостоятельная стадия производства представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на проверку и юридическую оценку фактических обстоятельств дела и принятие по нему решения.

Должностные лица ОВД не обладают правом назначения административного наказания без составления протокола (ст. 28.6 КоАП РФ).

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении в области паспортно-регистрационного режима может быть представлена в виде последовательности следующих этапов:

1. Подготовка к рассмотрению дела.
2. Непосредственное рассмотрение дела и принятие по нему решения.
3. Доведение принятого решения до сведения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

При получении протокола об административном правонарушении, квалифицирующего деяние, и других материалов дела сотрудник ОВД, уполномоченный рассматривать данные материалы, выясняет следующие обстоятельства:

- 1. Относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела.**
- 2. Имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела.**

Сотрудник ОВД, на рассмотрение которому передано дело об административном правонарушении, не может рассматривать данное дело в случае, если он:

**а) является родственником:**

- лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- законного представителя физического лица;
- защитника или представителя.

**б) лично, прямо или косвенно заинтересован в разрешении дела.** Обеспечение непредвзятого отношения к участникам производства по делу и его результатам является залогом легитимности осуществляемых сотрудником органов внутренних дел действий и решений.

Перечень иных обстоятельств, дающих основание полагать, что сотрудник ОВД лично, прямо или косвенно, заинтересован в исходе данного дела, не ограничен и предполагает возникновение самых разнообразных ситуаций, которые заранее предусмотреть, а тем более перечислить в законе невозможно. К предполагаемым ситуациям, в частности, можно отнести: дружеские, приятельские или, наоборот, неприязненные, враждебные отношения с участниками производства по делу. Предполагается также возможность проявления корыстного интереса, наличие долговых (товарных, финансовых) обязательств и т.д.

**3. Правильно ли составлен протокол об административном правонарушении, а также правильно ли оформлены иные материалы дела.**

**4. Имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.**

В статье 24.5 КоАП РФ предусмотрен ряд обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении. Их можно условно подразделить на две группы.

Первую группу обстоятельств составляют те, которые исключают административную ответственность. К ним законодатель отнес отсутствие события или состава административного правонарушения, а также действия лица в состоянии крайней необходимости.

*Отсутствие события* административного правонарушения означает, что не существует каких-либо данных, подтверждающих сам факт противоправного, виновного, наказуемого деяния, либо они существуют, но признаны должностным лицом ОВД, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении, несостоятельными.

*Отсутствие состава* административного правонарушения безоговорочно признается основанием для прекращения дела в тех случаях, когда сам факт деяния, совершенного конкретным лицом, установлен, но это деяние не является правонарушением вследствие того, что:

- деяние предусмотрено законодательством и имело место, но отсутствует признак вины (умысел, неосторожность) лица, его совершившего;
- лицо, совершившее деяние, на момент его совершения не достигло 16-летнего возраста либо находилось в состоянии невменяемости.

Вторую группу обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, составляют те, при которых имеется факт противоправного деяния, однако лицо, его совершившее, в силу ряда причин освобождается от административной ответственности.

Такими обстоятельствами могут служить:

- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, сотрудником ОВД, в производстве которого оно находится, выносится постановление о прекращении производства по делу согласно ст. 28.9, 29.9 КоАП РФ с соблюдением требований, предусмотренных ст. 29.10 КоАП РФ.

#### **5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу.**

Сотрудник ОВД на этапе подготовки к рассмотрению дела устанавливает, достаточно ли материала, поступившего на рассмотрение дела об административном правонарушении, для того, чтобы принять справедливое и обоснованное решение по делу.

#### **6. Имеются ли ходатайства и отводы.**

Под ходатайством понимается официальная просьба лица, участвующего в производстве по делу об административном правонарушении, адресованная сотруднику ОВД, в производстве которого находится дело<sup>1</sup>. Исчерпывающий перечень лиц, которые вправе заявлять ходатайства, определен ст. 25.1-25.11 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 24.4 КоАП РФ ходатайство подается в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ ходатайство должно быть отклонено или удовлетворено при рассмотрении дела об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 29.4 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются вопросы, по которым в случае необходимости выносится определение:

#### **1. О назначении времени и места рассмотрения.**

Положение ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ определяет, что дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Однако по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту его жительства. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится уполномоченным сотрудником ОВД, в производстве кото-

---

<sup>1</sup> См.: Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М, 2002.

рых находится дело об административном правонарушении в виде определения.

**2. О вызове лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя физического лица, защитника и представителя, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу.**

Часть 2 ст. 25.1 КоАП РФ определяет, что дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу.

По положению ст. 26.10 КоАП РФ к сведениям, необходимым для разрешения дела об административном правонарушении, относятся сведения, изложенные в документах. Указанные сведения могут быть добровольно представлены участниками производства по делу об административном правонарушении должностному лицу, в производстве которого находится дело, и приобщены к делу в качестве доказательств либо, при наличии признаков, указанных в ст. 26.6 КоАП РФ, – в качестве вещественных доказательств или истребованы должностным лицом.

**3. Об отложении рассмотрения дела.**

Определение об отложении рассмотрения дела выносится в случае:

а) поступления заявления о самоотводе или отводе сотрудника ОВД, рассматривающего дело, если его отвод препятствует рассмотрению дела по существу.

**4. О возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол.** Определение выносится в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела.

**5. О передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности,** если рассмотрение дела не относится к компетенции сотрудников ОВД, к которым материалы поступили на рассмотрение.

В случае если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины законного представителя физического лица, законного представителя несовершеннолетнего лица и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, сотрудник ОВД, рассматривающий дело, выносит определение о приводе<sup>1</sup> указанных лиц на основании ст. 27.15 КоАП РФ.

Продолжительность проведения процессуальных действий в рамках подготовительного этапа законом не регламентирована, однако на основании КоАП РФ данные действия реализуются в пределах сроков рассмотрения дела об административном правонарушении.

Непосредственное рассмотрение дела об административном правонарушении наступает после принятия определения о назначении времени и места рассмотрения дела.

В положениях ст. 29.6 КоАП РФ определены сроки рассмотрения дела об административном правонарушении:

**общий – пятнадцатидневный срок** со дня получения сотрудником ОВД, правомочным рассматривать дело об административном правонарушении, протокола об административном правонарушении и других материалов дела;

**продленный** – если от участников производства поступили ходатайства либо имеется необходимость в дополнительном выяснении обстоятельств дела, срок рассмотрения дела может быть продлен должностным лицом, рассматривающим дело, но не более чем на **один месяц**. О продлении срока выносится мотивированное определение.

При этом необходимо учитывать, что срок рассмотрения дела исчисляется с момента поступления протокола об административном правонарушении и других материалов дела до момента объявления постановления по делу об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении рассматривается с соблюдением порядка, установленного ст. 29.7 КоАП РФ, который включает в себя не только последовательность реализуемых процессуальных действий, но и требования к оформлению соответствующих процессуальных документов.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении согласно ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ сотрудником ОВД может быть вынесено одно из постановлений:

1. О назначении административного наказания.

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода: приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438.

2. О прекращении производства по делу об административном правонарушении. Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу (ст. 24.5 КоАП РФ). Постановление по делу об административном правонарушении подписывается сотрудником ОВД, вынесшим постановление (ч. 5 ст. 29.10 КоАП РФ).

Рассмотрение дела об административном правонарушении завершается доведением принятого решения до сведения участников производства, к которым относятся: физические лица, законные представители физических лиц, в отношении которых оно вынесено.

Необходимо иметь в виду, что принятое постановление объявляется **немедленно** по окончании рассмотрения дела. Объявление постановления является самостоятельным процессуальным действием. После объявления постановления по делу об административном правонарушении согласно ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ копия вручается под расписку вышеуказанным участникам производства по делу либо высылается почтой в течение **трех дней** со дня вынесения указанного постановления.

#### ***Порядок исполнения постановления по делу об административном правонарушении в области паспортно-регистрационного режима***

Исполнение постановления является заключительной стадией производства по делу об административном правонарушении, которая начинается с момента «вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу». Однако данное правило не лишено исключений. Так, такой вид наказания, как предупреждение, исполняется немедленно после вынесения соответствующих постановлений.

Исходя из положений ст. 31.1 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу при следующих обстоятельствах:

1. ***После истечения срока***, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. Согласно ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ срок обжалования составляет **десять суток** с момента вручения или получения копии постановления.

2. ***После истечения срока***, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, когда решением отменяется вынесенное постановление. Согласно ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ срок, отведенный на обжалование решения по жалобе или принесению протеста, составляет **десять суток** с момента ее поступления. Следовательно, постановление вступит в законную силу по истечении этого срока.

3. **Немедленно** после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, когда решением отменяется вынесенное постановление.

На этапе приведения в исполнение постановления о назначении административного наказания возможно решение процессуальных вопросов, связанных с *отсрочкой* (перенос на более поздний срок)<sup>1</sup> и *рассрочкой* (выплата по частям)<sup>2</sup> исполнения. В соответствии с ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ исполнение постановления о назначении наказаний в виде административного штрафа может быть отсрочено на срок **до одного месяца**. Отсрочка обусловлена обстоятельствами, в силу которых процедура исполнения постановления не может быть выполнена в установленные сроки. К таким обстоятельствам можно отнести болезнь, материальные трудности лица, которому назначено административное наказание.

**Рассрочка исполнения** постановления устанавливается только для одного вида наказания – административного штрафа. Условием для ее применения по положению ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ является сложное материальное положение лица, привлеченного к административной ответственности.

Исполнение постановления о назначении административного наказания может быть прекращено в соответствии с положением ст. 31.7 КоАП РФ в случаях:

- 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмены или признания утратившим силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- 4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.9 КоАП РФ), т.е. если это постановление не было приведено в исполнение **в течение года** со дня его вступления в законную силу;
- 5) отмены постановления.

Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления.

При осуществлении исполнительного производства<sup>3</sup> согласно положению ст. 31.8 КоАП РФ вопросы об отсрочке (рассрочке), приостановлении

---

<sup>1</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Об исполнительном производстве: федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

или прекращении исполнения постановления, о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются ОВД, вынесшими постановление, **в трехдневный срок** со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса. Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления.

Под уклонением лица от исполнения постановления (решения) о назначении административного наказания понимается неисполнение лицом обязанностей, предписанных вынесенным постановлением, либо их ненадлежащее исполнение, в т.ч. просрочка предусмотренных КоАП РФ сроков добровольного исполнения постановления (решения) лицом, привлеченным к административной ответственности.

Окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания означает прекращение всех исполнительных действий по приведению его в исполнение<sup>1</sup>.

Порядок исполнения постановления о наложении административного штрафа, вынесенного сотрудниками ОВД, регламентирован ст. 32.2 КоАП РФ.

Законодательством об административных правонарушениях предусмотрены условия добровольного исполнения постановления о назначении административного штрафа лицом, в отношении которого оно вынесено.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

Кроме того, должностное лицо ОВД, уполномоченное осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Копия протокола об административном правонарушении направляется судье в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

---

<sup>1</sup> См.: Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Киясханова. М., 2004. С. 343.

### **Раздел 3. Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции по привлечению к административной ответственности граждан РФ за совершение нарушений паспортно-регистрационного режима**

К числу основных документов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел по данному направлению, можно отнести Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон о праве граждан на свободу передвижения), Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 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 должностных лиц, ответственных за регистрацию».

Социальный институт «регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» был введен в 1993 г.

Органами регистрационного учета являются территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

В процессе регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства задействован также ряд должностных лиц, ответственных за регистрацию. К их числу относятся:

1) должностные лица, осуществляющие в соответствии с жилищным законодательством РФ контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда РФ, жилищного фонда субъектов РФ, муниципального жилищного фонда, ответственные за регистрацию в жилых помещениях государственного и муниципального жилищного фонда;

2) собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей организации, ответственные за регистрацию в жилых помещениях частного жилищного фонда;

3) уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами, ответственные за регистрацию в жилых помещениях, находящихся в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов;

4) уполномоченные должностные лица, ответственные за регистрацию в гостиницах, кемпингах, туристских базах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, больницах, домах-интернатах для инвалидов, ветеранов,

одиноких и престарелых, гостиницах-приютах и других учреждениях социального назначения.

Статья 8 Закона о праве граждан на свободу передвижения содержит основания ограничения права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Ограничения свободы передвижения базируются на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, они должны, как в данном случае, регламентироваться федеральным законодательством, служить признанному общественному интересу и не нарушать запрет на чрезмерные действия.

К таким основаниям относятся ограничения в пограничной полосе; закрытых военных городках; закрытых административно-территориальных образованиях; зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Регистрация гражданина по месту пребывания и месту жительства осуществляется по документам, удостоверяющим личность.

Таковыми документами являются паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории РФ; паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до истечения срока его действия; свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста; паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, – для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, при регистрации по месту пребывания.

Регистрация гражданина Российской Федерации *по месту пребывания* производится в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение. Регистрация по месту пребывания производится без снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства, за исключением отдельных случаев.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, если жилое помещение, в котором он зарегистрирован по месту жительства, находится в том же или ином населенном пункте того же субъекта РФ.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении,

находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области.

Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина Российской Федерации по месту пребывания не позднее трех рабочих дней со дня получения им от гражданина или от лица, ответственного за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета, заявления о регистрации по месту пребывания по установленной форме и иных документов, необходимых для такой регистрации, и не позднее восьми рабочих дней со дня подачи гражданином заявления о регистрации по месту пребывания и иных документов, необходимых для такой регистрации, в форме электронных документов.

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания и снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в медицинской организации или другом подобном учреждении, учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, производятся соответственно по его прибытии и выбытии администрацией соответствующего учреждения.

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания в учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, осуществляется после его снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Зарегистрированным гражданам, в т.ч. и гражданам, не достигшим 14-летнего возраста, регистрирующимся вместе с законными представителями, выдаются свидетельства о регистрации по месту пребывания, за исключением ряда случаев (например, при регистрации в больнице).

Гражданин Российской Федерации, изменивший *место жительства*, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета, или непосредственно в орган регистрационного учета с заявлением по установленной форме и пакетом документов, предусмотренных законодательством.

Заявление, а также иные документы могут быть представлены в форме электронных документов, порядок оформления которых определяется Правительством РФ, и направлены в орган регистрационного учета с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в т.ч. сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина по месту жительства не позднее трех дней со дня предъявления им документов на регистрацию.

Результатом предоставления государственной услуги является получение гражданином свидетельства о регистрации по месту жительства (для граждан, не достигших 14-летнего возраста) установленной формы и предоставление в документе, удостоверяющем личность гражданина, отметки о регистрации по месту жительства установленной формы.

В Законе о праве граждан на свободу передвижения определены случаи, когда осуществляется **снятие с регистрационного учета по месту жительства**, и основания для снятия с учета:

- изменение места жительства – на основании заявления гражданина в письменной форме или в форме электронного документа о регистрации по новому месту жительства;
- призыв на военную службу – на основании сообщения военного комиссариата;
- осуждение к лишению свободы или принудительным работам – на основании вступившего в законную силу приговора суда;
- признание безвестно отсутствующим – на основании вступившего в законную силу решения суда;
- смерть или объявление решением суда умершим – на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;
- выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением – на основании вступившего в законную силу решения суда;
- обнаружение не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомерные действия должностных лиц при решении вопроса о регистрации – на основании вступившего в законную силу решения суда;
- изменение гражданином маршрутов кочевий, в результате которого такие маршруты стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого он зарегистрирован по месту жительства, – на основании заявления гражданина в письменной форме с приложением установленного документа;

- прекращение гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни – на основании заявления гражданина в письменной форме;
- выявление факта фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства – на основании решения органа регистрационного учета, принятого в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Регистрация носит обязательный характер.

В соответствии со ст. 19.15.1, 19.15.2 КоАП РФ проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков; нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния; нарушение без уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение гражданину Российской Федерации, установленных законодательством РФ сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния; нарушение лицом, ответственным за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, установленных законодательством РФ сроков представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, влекут наложение административных штрафов различных размеров. В ряде случаев, указанных в ст. 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ, граждане Российской Федерации освобождаются от административной ответственности за административное правонарушение.

В соответствии со ст. 3 Закона о праве граждан на свободу передвижения контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистра-

ционного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации возлагается на подразделение по вопросам миграции территориальных органов МВД России, ее территориальные органы и органы внутренних дел.

Предметом контроля является соблюдение гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации.

В ходе проверки сотрудники обязаны:

- проводить проверки на основании распоряжения Министра внутренних дел РФ, его заместителя по курируемому направлению деятельности, начальника территориального органа МВД России, его заместителя по курируемому направлению деятельности;
- вручить копию распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу;
- после окончания проверки составить акт проверки;
- вручить копию акта проверки проверенному лицу.

Сотрудники имеют право требовать от проверяемого лица:

- а) документы, удостоверяющие его личность;
- б) документы, подтверждающие законность нахождения проверяемого лица в месте проверки;
- в) документы и сведения, установленные законодательством РФ в сфере регистрационного учета, подтверждающие надлежащее исполнение гражданами и (или) должностными лицами правил регистрации.

В ходе исполнения государственной функции территориальные органы МВД России осуществляют следующие административные процедуры:

- принятие решения о проведении проверки;
- подготовку к проведению проверки;
- издание распоряжения о проведении проверки;
- проведение внеплановой выездной проверки;
- составление акта проверки, ознакомление проверяемого лица с актом проверки;
- принятие предусмотренных законодательством РФ мер при выявлении нарушений в ходе проведения проверки.

Существует два вида проверок: камеральные и выездные. Органы внутренних дел осуществляют в основном выездные проверки.

В отношении лиц, обратившихся по вопросу приобретения гражданства Российской Федерации в подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России, проводят проверку фактического проживания данных лиц по месту регистрации, а также подтверждения их трудовой деятельности. О результатах проверки необходимо в месячный срок направлять рапорт инициатору запроса.

За месяц до истечения срока действия вида на жительство иностранного гражданина участковые уполномоченные полиции предупреждают по-

стоянно проживающих граждан о необходимости продления срока действия документа и за 10 дней проверяют, обратился ли иностранец по данному вопросу в органы внутренних дел. Они также проводят работу в жилом секторе по выявлению иностранных граждан, проживающих без регистрации или не по месту регистрации, а также граждан РФ, пригласивших иностранцев по частным делам и не обеспечивших их своевременный учет и снятие с миграционного учета; периодически осуществляют на обслуживаемой территории проверки соблюдения миграционного учета иностранных граждан должностными лицами гостиниц, домов отдыха, санаториев и других мест пребывания иностранцев; участвуют в проверках общежитий, где проживают иностранцы, проводимых сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Для обеспечения контроля за учетом и регистрацией, проживанием иностранцев, въехавших в Российскую Федерацию по частным делам, и своевременным выездом их из России по истечении разрешенного срока пребывания учитывают адреса граждан, получивших разрешение на приглашение иностранцев из-за границы, вступивших в брак с иностранными гражданами, и разъясняют этим гражданам правила пребывания иностранцев в Российской Федерации, порядок их регистрации и передвижения по территории России; проверяют своевременность представления иностранцами по прибытии к месту разрешенного жительства паспортов, виз, свидетельств (телеграмм) о приглашении на регистрацию в органы внутренних дел; за 10 дней до истечения срока пребывания предупреждают лиц, к которым прибыли иностранные граждане, о необходимости выезда из Российской Федерации иностранцев или своевременного продления визы; в течение трех дней после окончания срока пребывания иностранца проверяют, выехал ли он с места жительства.

При выявлении лиц, нарушивших правила пребывания, участковые уполномоченные полиции принимают решение о возбуждении производства по делам об административном правонарушении.

Наряды полиции обязаны знать адреса и особенности расположения мест проживания иностранцев на маршрутах патрулирования или в месте нахождения поста, а также места их возможного появления (рестораны, бары, стадионы, пляжи и др.) и уделять особое внимание обеспечению правопорядка и безопасности на указанных объектах.

Формы и методы контроля зависят от поставленных целей. Это могут быть плановые комплексные профилактические операции по проверке соблюдения гражданами и должностными лицами установленных правил миграционного учета граждан, участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками оперативных служб, представителями жилищных органов и общественности; целевые проверки названных правил в конкрет-

ном микрорайоне или жилом массиве, на отдельных объектах, предприятиях, в организациях и др.

При обнаружении нарушений, за которые в соответствии с действующим законодательством для граждан Российской Федерации предусмотрена ответственность, на виновных лиц составляются протоколы об административных правонарушениях.

Организационные и практические мероприятия по контролю за соблюдением гражданами и должностными лицами паспортно-регистрационных и миграционных правил осуществляются сотрудниками полиции в повседневной деятельности и при проведении целевых мероприятий, которые включаются в планы работы органов внутренних дел в зависимости от складывающейся криминогенной ситуации. В ходе проведения вышеуказанных мероприятий сотрудники полиции обязаны разъяснять гражданам алгоритм действий для регистрации по месту жительства или пребывания (см. приложение).

В планах мероприятий должны быть предусмотрены: проверки помещений, где могут проживать граждане без документов (с недействительными документами), удостоверяющих личность, без регистрации по месту пребывания или по месту жительства или у которых истек срок регистрации по месту пребывания, соблюдения правил должностными лицами, ответственными за регистрацию, и юридическими лицами, предоставляющими для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, изучение характера, причин и условий правонарушений в жилищной сфере и выработка мер по их устранению; подготовка информации в органы местного самоуправления и правоохранительные органы о выявленных нарушениях и недостатках с предложениями по их устранению.

## **Заключение**

Паспортно-регистрационный режим – один из важных элементов в механизме выявления и розыска лиц, подозреваемых в совершении преступлений и административных правонарушений, скрывающихся от органов дознания, следствия, суда, а также уклоняющихся от исполнения уголовного наказания. Помимо этого, паспортно-регистрационная система обеспечивает устранение некоторых причин и условий, способствующих совершению различного рода противоправных деяний.

В целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации.

Необходимость введения регистрационного учета была обусловлена демократическими изменениями в нашем обществе, реформированием правовой системы с целью обеспечения реального соблюдения прав человека. Регистрационный учет граждан более отвечает этим требованиям, чем прописка, носящая разрешительный характер.

Однако в таком виде, как он существует в настоящее время, институт регистрации граждан слабо отличается от прописки. Нетрудно заметить, что под регистрацией подразумевается не столько специальный учет граждан, осуществляемый уполномоченными на то органами, сколько предоставление данными органами своего рода разрешения на проживание (пребывание) по определенному адресу в конкретном населенном пункте.

Существование института регистрации обосновывалось необходимостью ведения такого учета в целях контроля за передвижением граждан и получения статистических данных о миграции населения. Благодаря регистрации государство получало возможность контролировать миграционные процессы в интересах обеспечения плановой системы экономики (причем интересы человека зачастую в расчет не принимались).

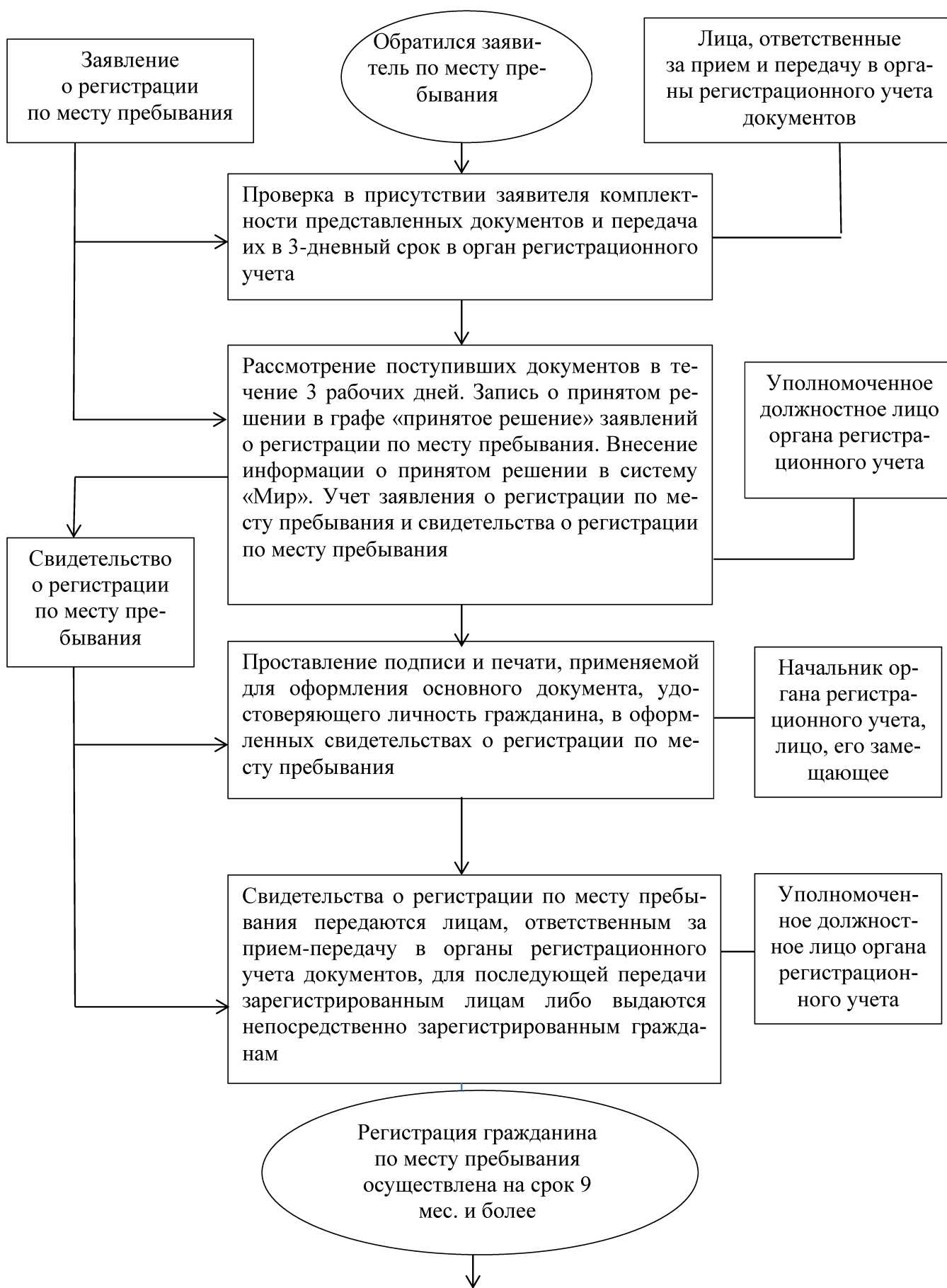
Единственным, но очень значимым отличием регистрационного учета от прописки является продекларированное Конституцией и законодательно закрепленное положение об уведомительном характере такого учета.

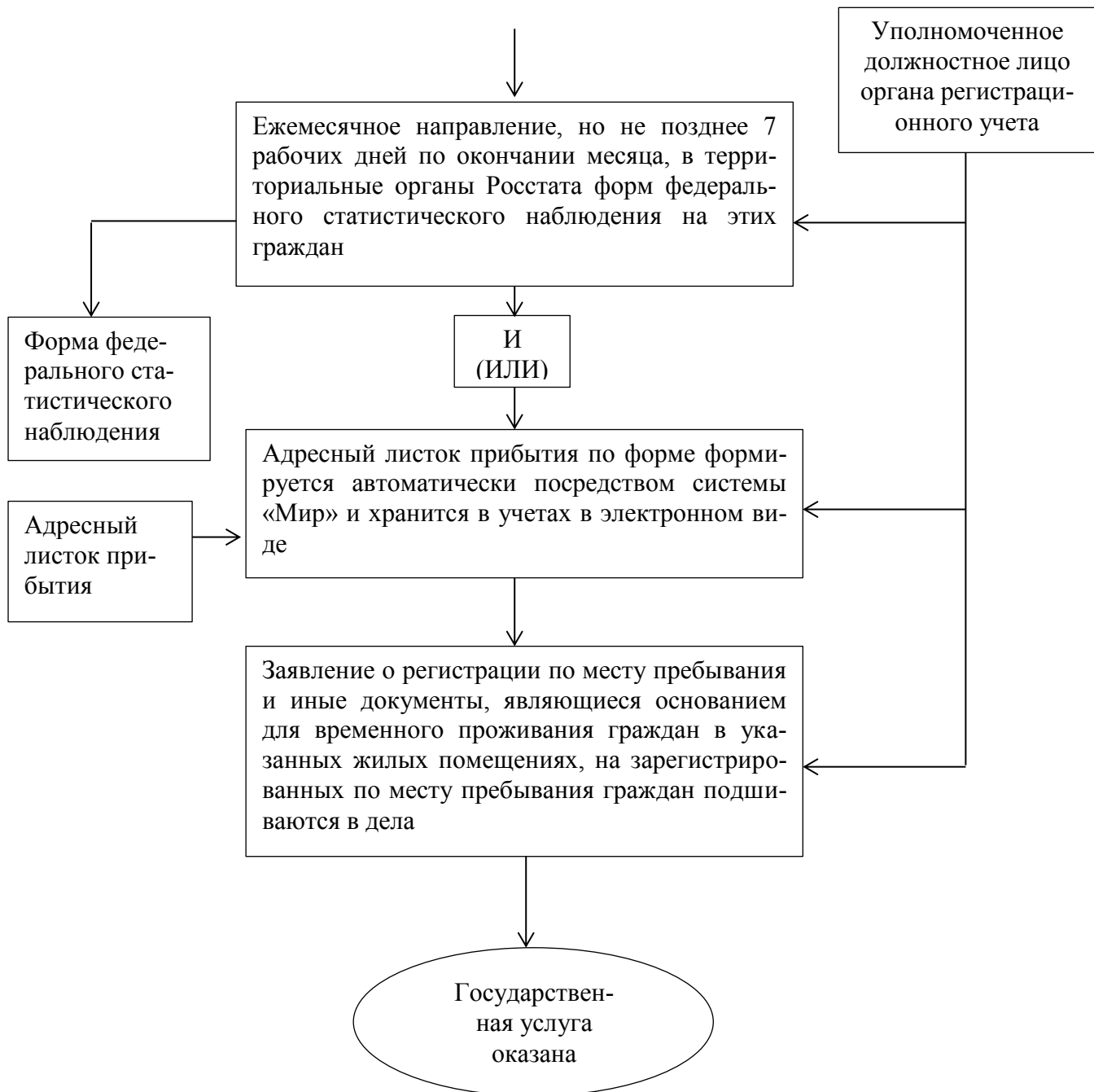
Институт регистрации так же, как и институт «прописки», предусматривает ведение специальных учетов, включающих в себя сведения о проживающих, изменивших место жительства, либо выбывших по иной причине граждан, сведений о лицах, освободившихся из мест лишения свободы и имеющих судимость, другие сведения.

Действующее законодательство обосновывает необходимость введения регистрационного учета граждан созданием условий для реализации ими прав и свобод, исполнением обязанностей перед другими гражданами.

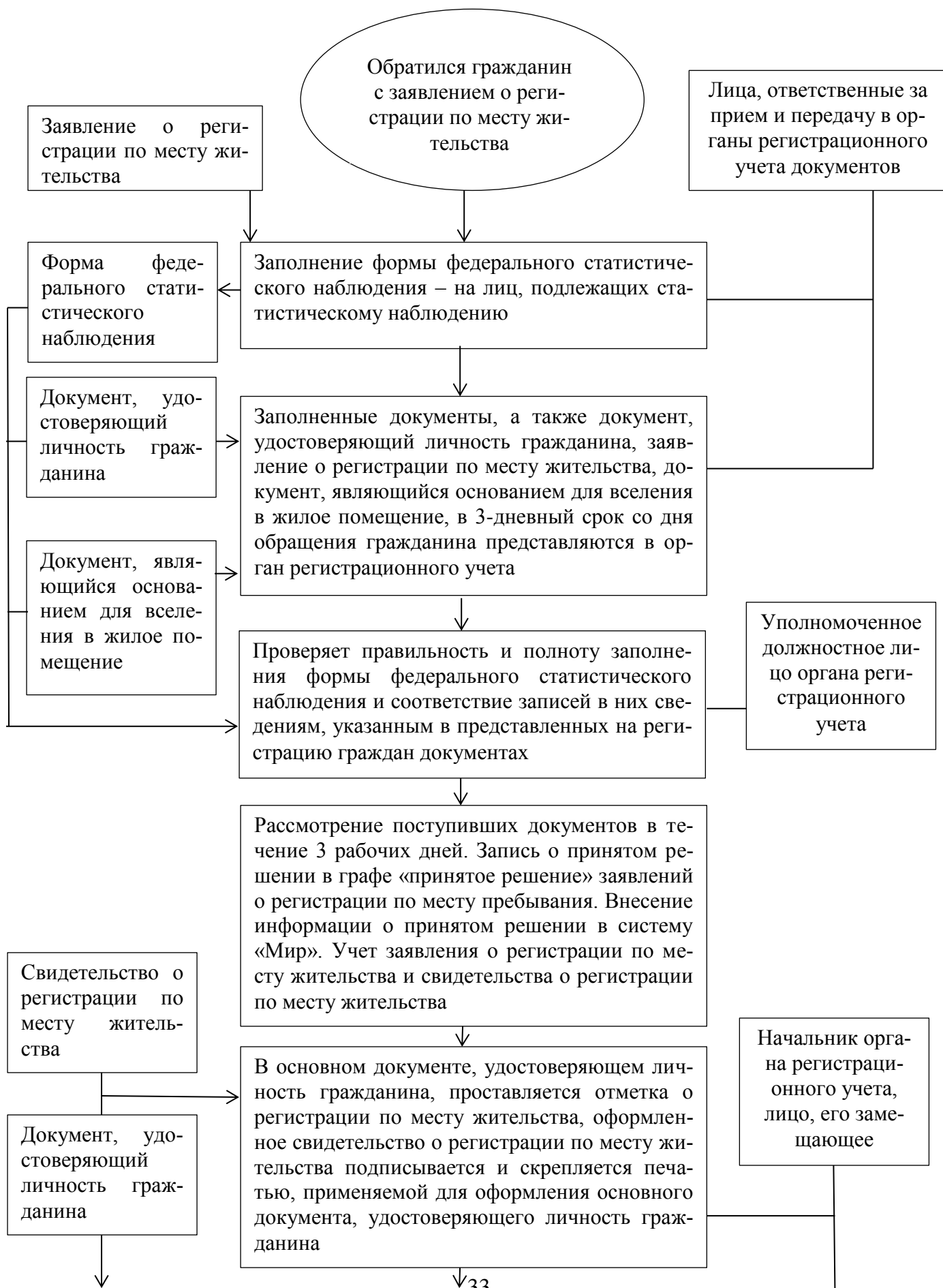
Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» реализует положения Конституции Российской Федерации и международных договоров и соглашений, провозгласивших право граждан на свободу передвижения в пределах государства, поскольку оно может быть ограничено только в соответствии с федеральным законом.

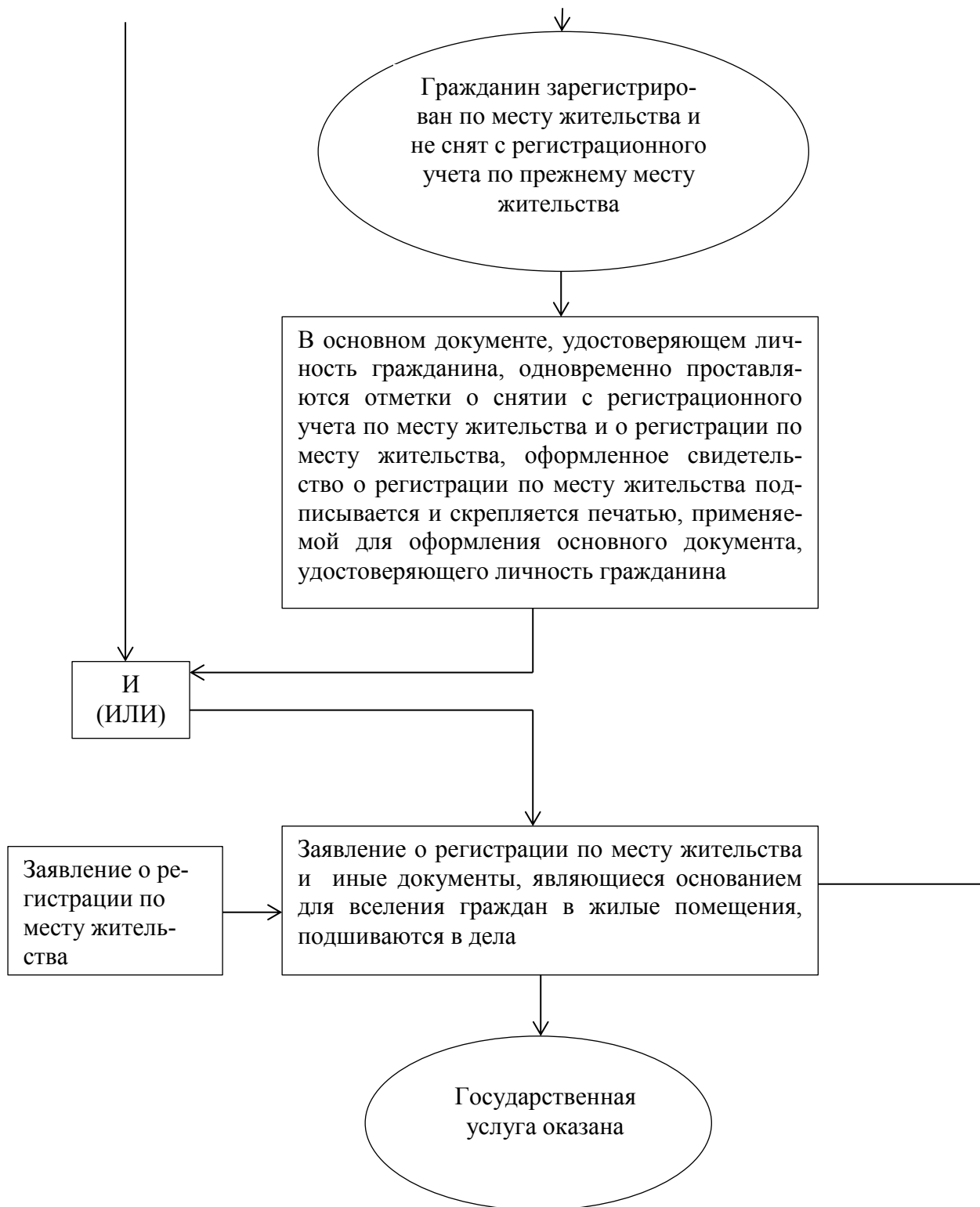
## Регистрация граждан по месту пребывания



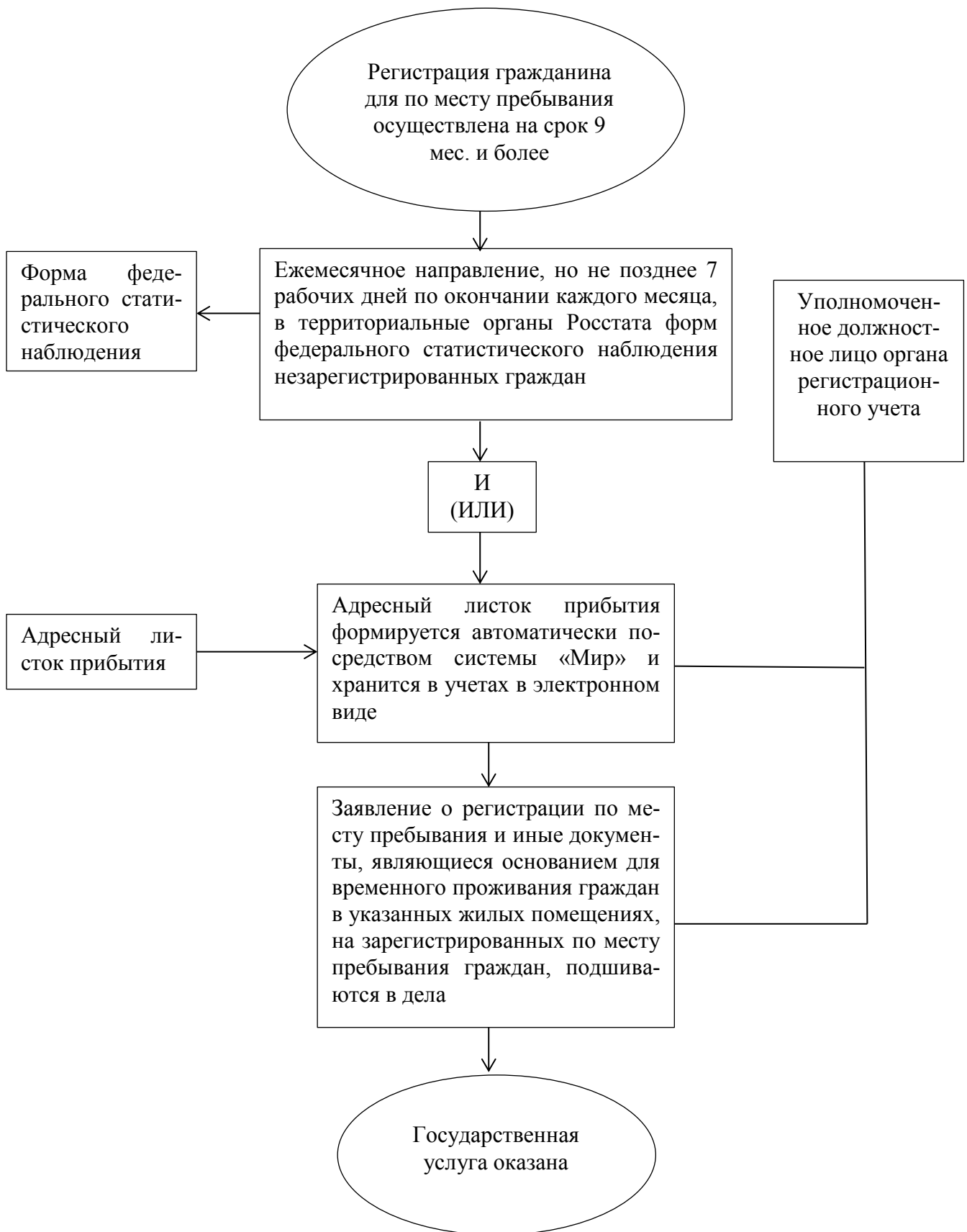


## Регистрация граждан по месту жительства

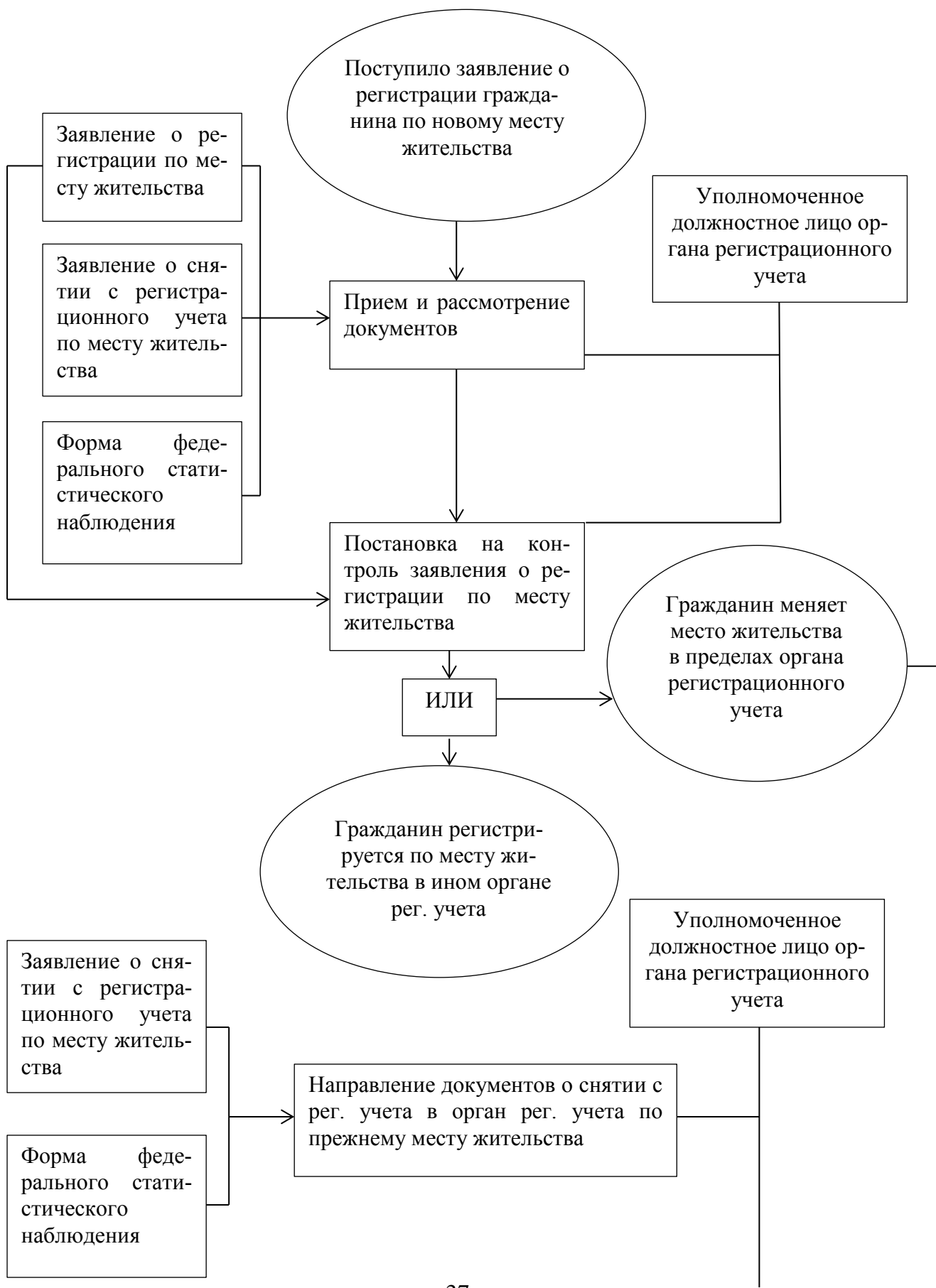


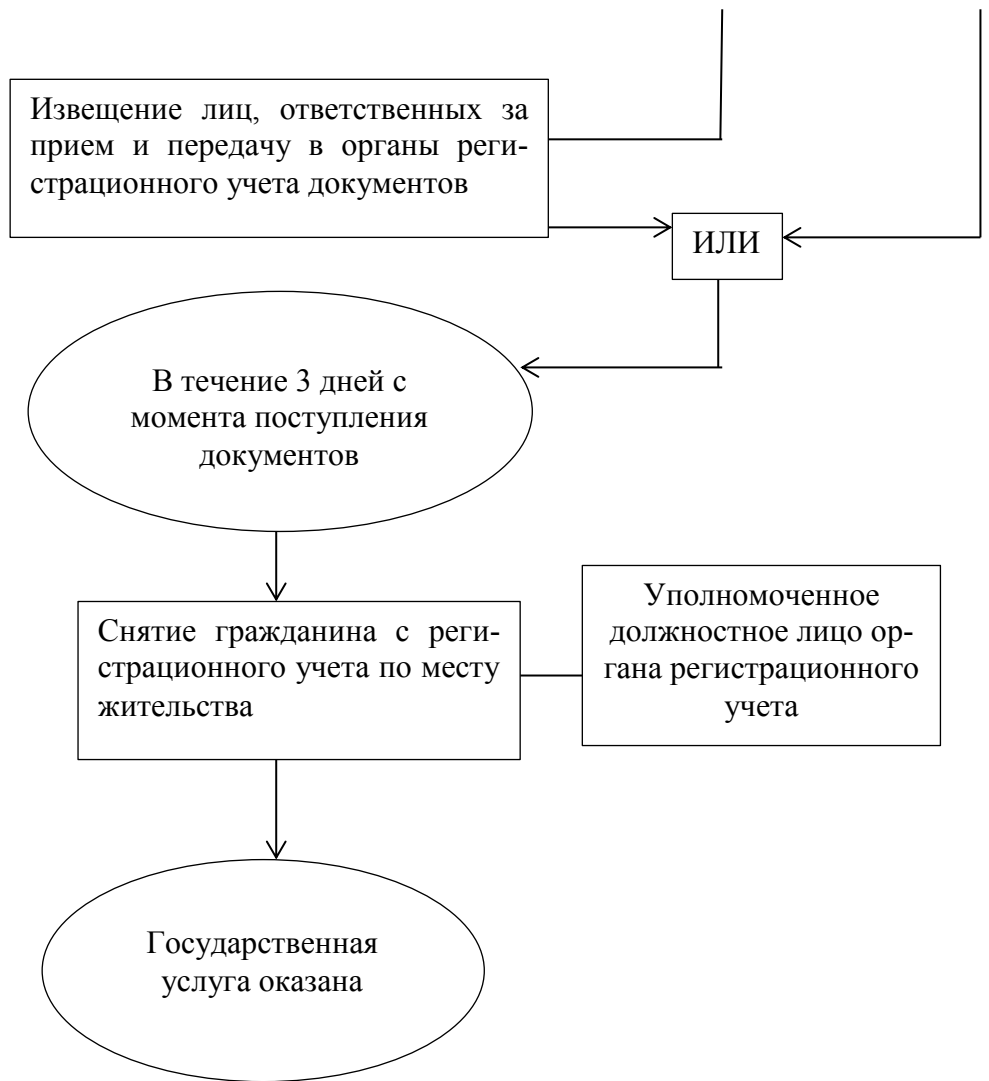




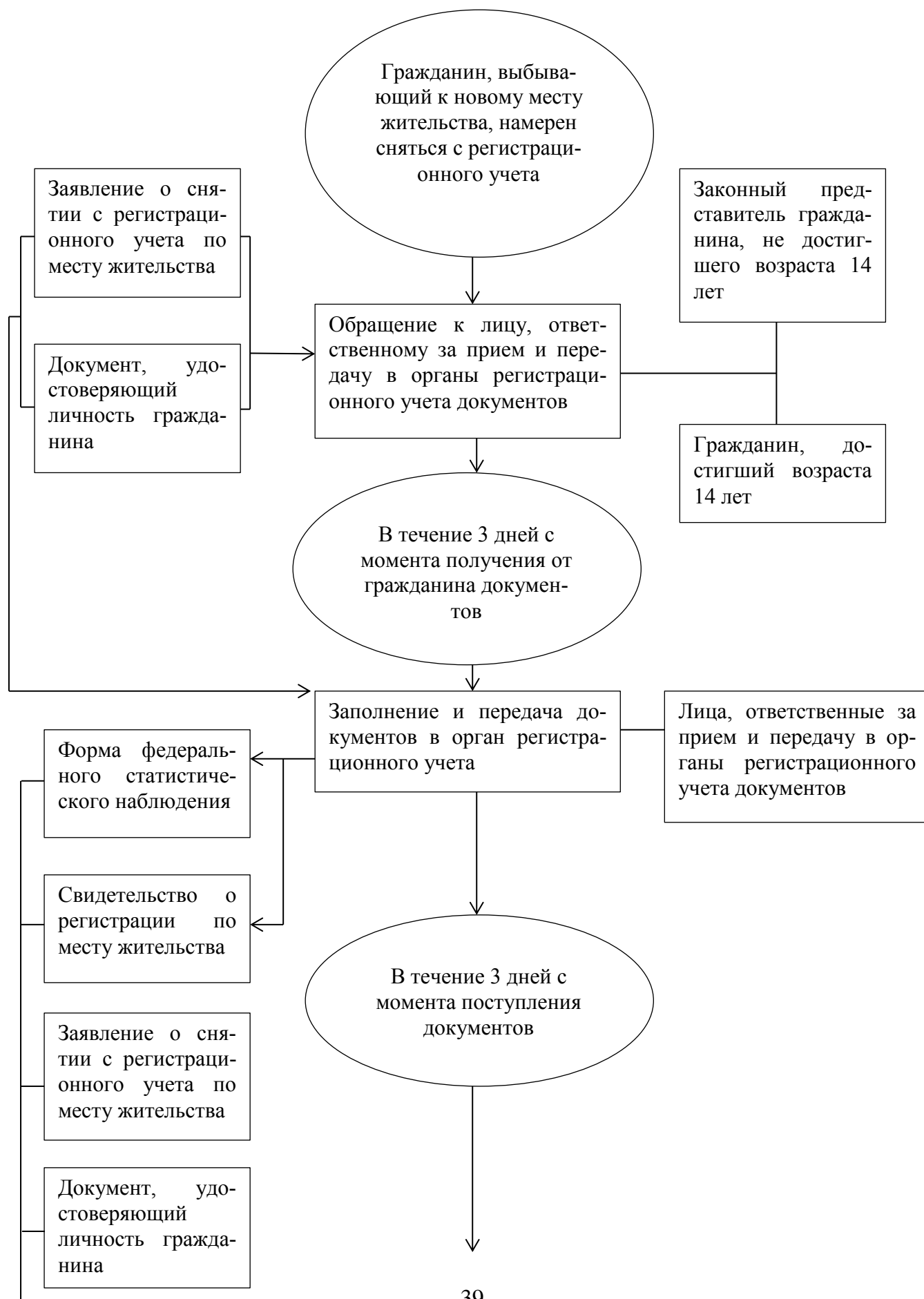


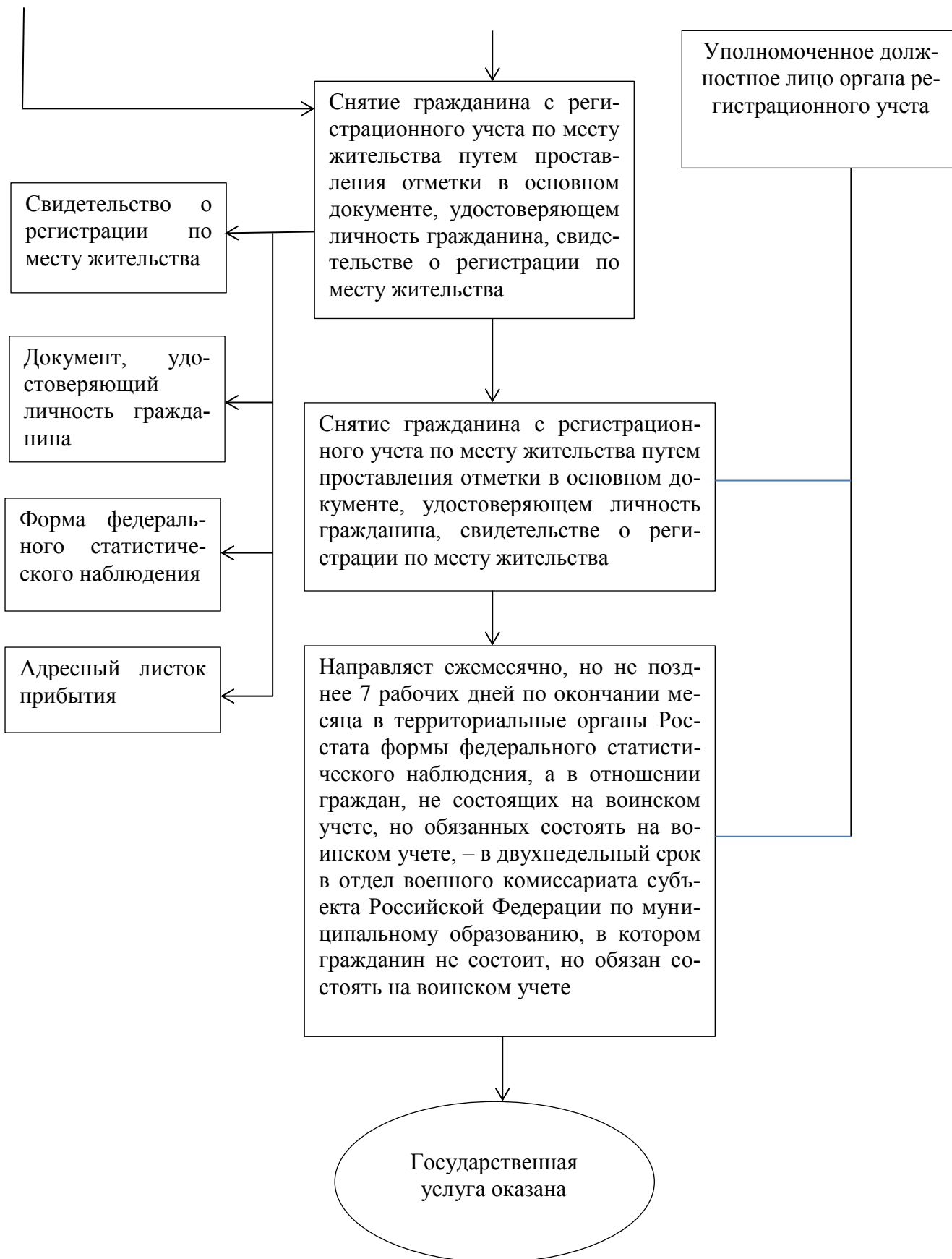
## Снятие с регистрационного учета по месту жительства при регистрации по новому месту жительства



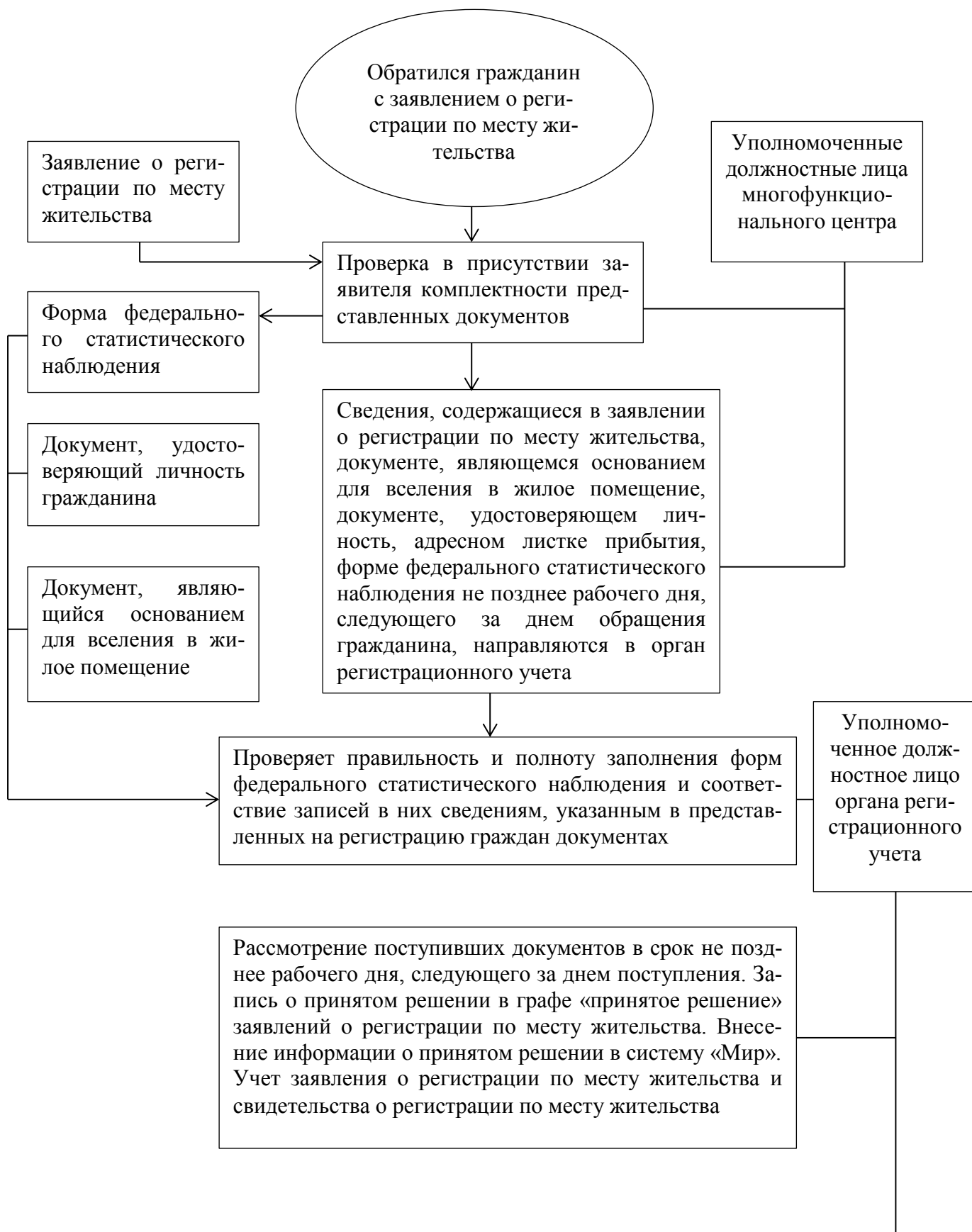


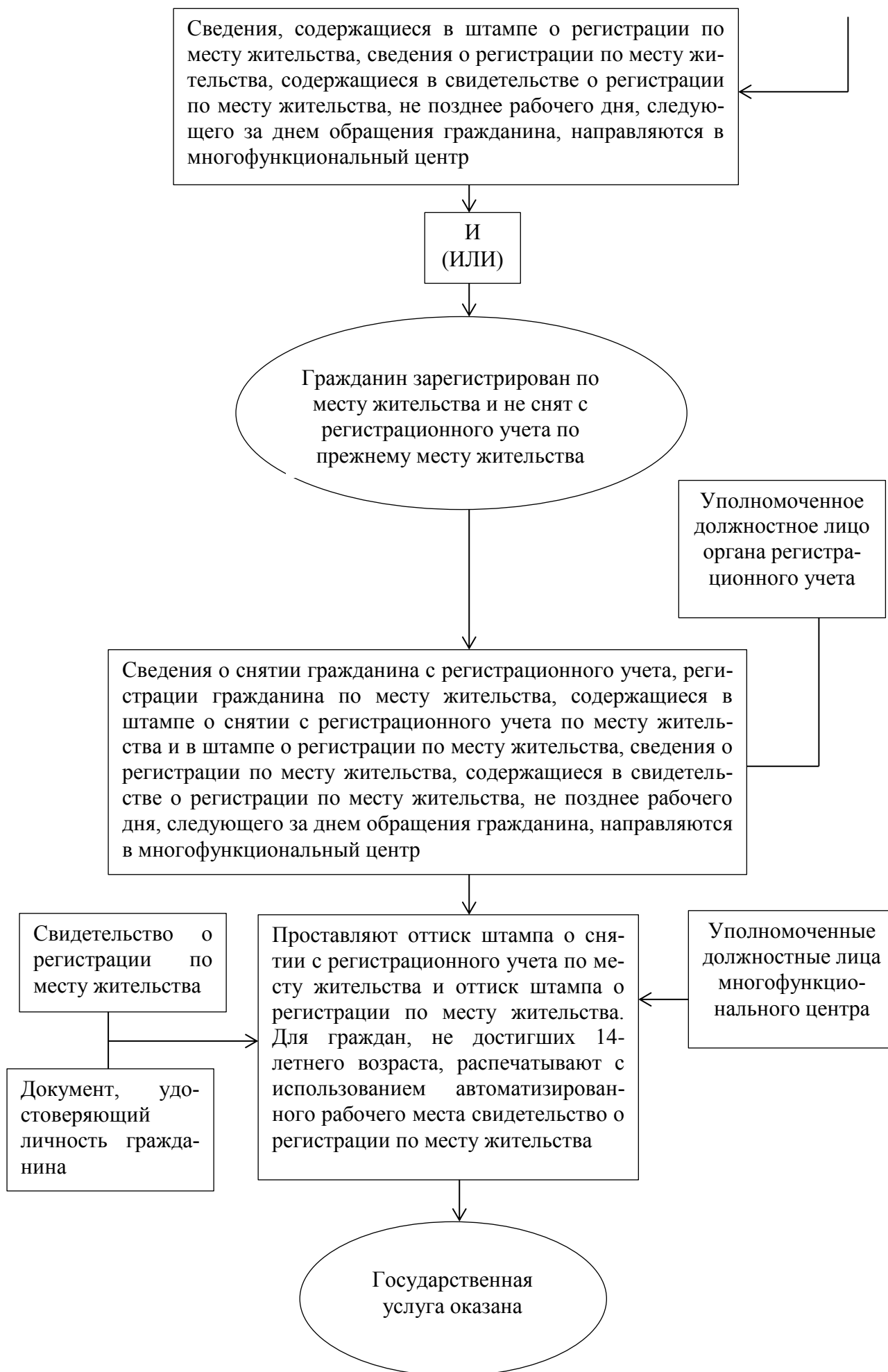
## Снятие с регистрационного учета по месту жительства по личному заявлению



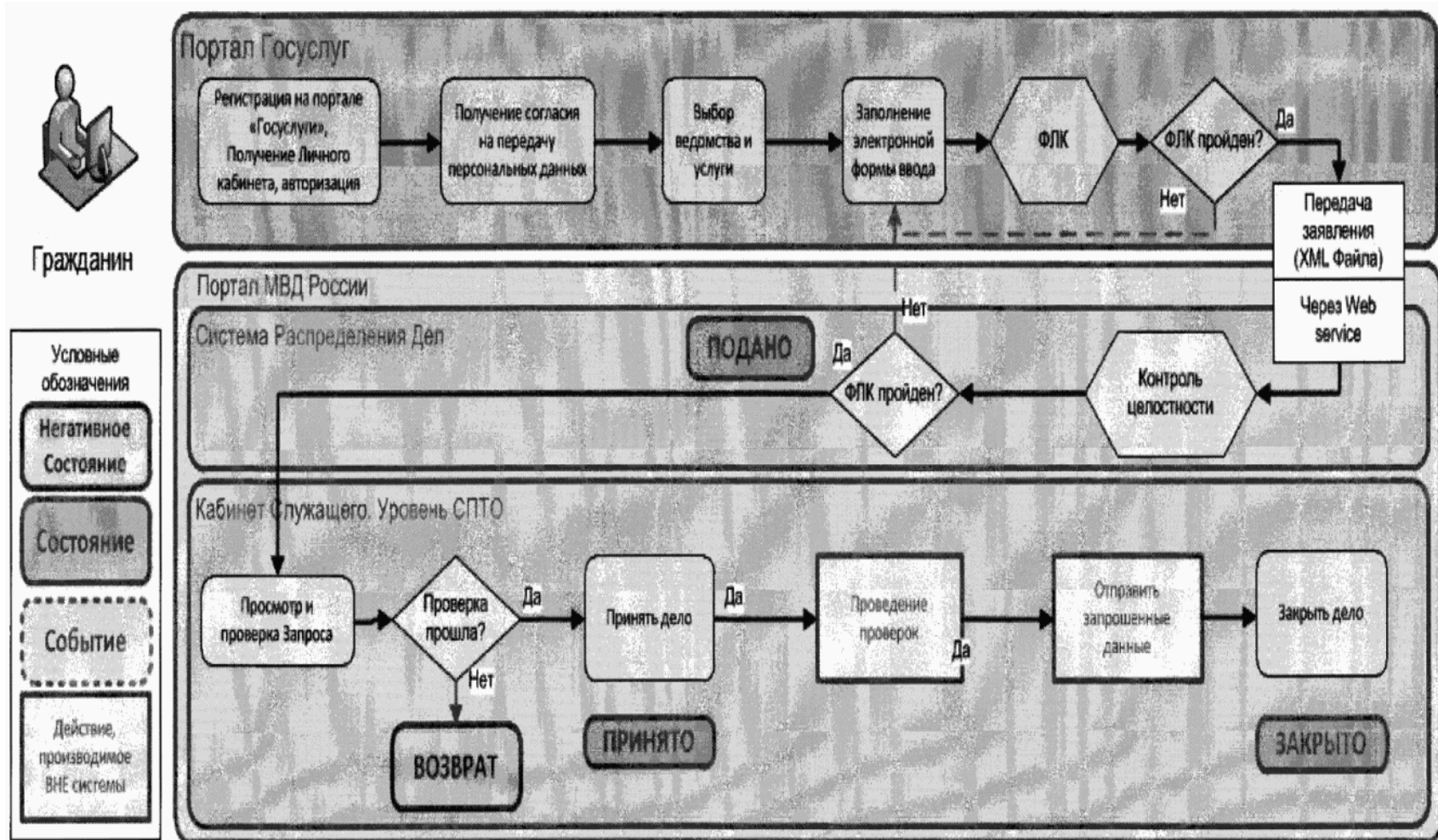


## Регистрация граждан по месту жительства при подаче документов через многофункциональный центр, передаваемых в электронном виде с использованием СМЭВ

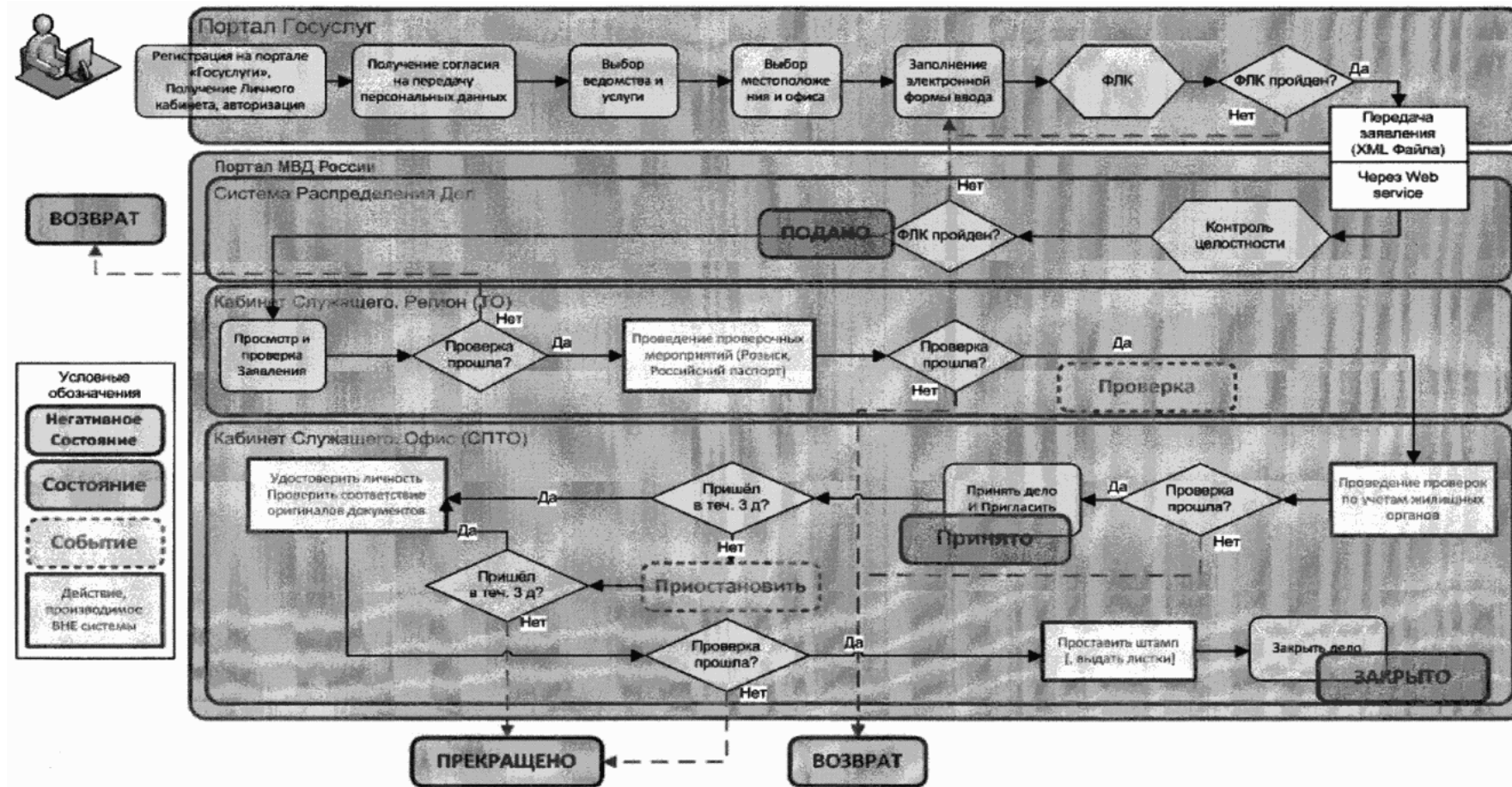




## Порядок подачи заявления о регистрации по месту пребывания посредством Единого портала



## Порядок подачи заявления о регистрации по месту жительства посредством Единого портала



## Содержание

Введение .....	3
Раздел 1. Правовое регулирование паспортно-регистрационного режима в Российской Федерации .....	4
Раздел 2. Общая характеристика административных правонарушений в области паспортно-регистрационного режима .....	9
Раздел 3. Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции по привлечению к административной ответственности граждан РФ за совершение нарушений паспортно-регистрационного режима .....	22
Заключение.....	29
Приложение .....	31

Учебное издание

**Рыжакова Юлия Николаевна**

**Организационно-правовые основы деятельности участковых  
уполномоченных полиции по привлечению граждан РФ  
к административной ответственности за нарушения  
паспортно-регистрационного режима**

Учебно-методическое пособие

Редактор  
Корректурa,  
компьютерная верстка  
Дизайн обложки

Ю.С. Жолобова

М.В. Егерь  
В.М. Бутина

Лицензия ЛР № 0221352 от 14.07.1999 г.  
Лицензия ПЛр № 020109 от 15.07.1999 г.

Подписано в печать 19.09.2020. Формат 60x84/16.  
Ризография. Усл. п.л. 2,9. Тираж 89 экз. Заказ 332.  
Барнаульский юридический институт МВД России.  
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.  
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; бюи.мвд.рф.



