

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Кафедра «Конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой КиАП

к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ Е. В. Титова

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 год

ПАСПОРТНАЯ СИСТЕМА:  
ПОНЯТИЕ, СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ  
И СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
(НИУ) – 40.05.02. 2015.604. ВКР

Руководитель работы,  
Доцент кафедры, к.ю.н., доцент  
Татьяна Борисовна Смашникова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы,  
Студент группы Ю-604  
Виктория Юрьевна Котельникова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Нормоконтролер,  
Специалист по учебно-  
методической работе  
Наталья Александровна Миронова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Челябинск  
2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ	
1.1 Исторический путь формирования паспортной системы в России.....	7
1.2 Паспортная система: понятие и правовое регулирование в Российской Федерации .....	23
1.3 Особенности паспортной системы в иностранных государствах.....	36
1.4 Паспорт гражданина Российской Федерации как документ, устанавливающий статус личности.....	44
2 АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЕЕ РАЗВИТИИ	
2.1 Спорные вопросы о порядке выдачи российского паспорта в законодательстве и правоприменительной практике .....	59
2.2 Спорные вопросы о порядке выдачи заграничного паспорта в законодательстве и правоприменительной практике .....	72
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	86
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	91

## ВВЕДЕНИЕ

Анализ законодательства Российской Федерации показал, что вопросы урегулирования порядка использования и применения информационных технологий в деятельности правоохранительных органов и, в целом, жизнедеятельности общества можно считать достаточно проработанными. Но, несмотря на то, что паспортная система или подобные ей зародились давно, тем не менее, это очень динамично развивающаяся отрасль. Поэтому изучение юридических проблем, возникающих при обращении к паспортной системе, является актуальным направлением в правовой науке.

Обеспечением безопасности личных персональных данных граждан является содержание данных идентификационных сведений о личности в единственном безопасном государственном документе – в паспорте гражданина, который позволяет вовлекать население в правоотношения на законном основании, а также вести персонифицированный учет граждан Российской Федерации.

В Российской Федерации не ценят главный документ каждой личности, так как заблуждаются о значимости данного документа, а также какую ценность он имеет на законодательном уровне.

Актуальность изучения данной темы также обусловлена тем, что для пользователей документа особенно важно знать об организации паспортной системы страны и ее функционировании, чтобы формировать свою гражданскую позицию и приобретать навыки взаимодействия с органами государственной власти и гражданским обществом. Осмысление данных аспектов приведет к осознанию необходимости реформирования паспортной системы в виду развития информационного общества в государстве и мире в целом. Однако необходимого систематизированного комплекса материалов по данной теме для создания наиболее четкого представления об истории образования и становления паспортной системы, общих направлениях

деятельности государства в отношении паспортной системы, ее модернизации - не существует.

Степень научной разработанности проблемы. В ходе исследования были изучены вопросы паспортизации населения и правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, в основном рассмотренные в рамках правоохранительной деятельности органов МВД Российской Федерации в работах А. А. Кармолицкой, А. П. Алехина, Ю. Н. Сосновской, И. В. Кузурмановой, Б. М. Козлова и других авторов.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с развитием паспортной системы в Российской Федерации.

Предметом исследования является нормативно-правовая база, регулирующая развитие паспортной системы Российской Федерации.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в изучении и анализе паспортной системы Российской Федерации, разработка возможных путей совершенствования правового регулирования вопросов, связанных с развитием паспортной системы России.

В работе решаются следующие задачи:

1. Раскрыть понятие, содержания и цели паспортной системы, рассмотреть вопросы прав и обязанностей граждан в условиях паспортной системы Российской Федерации;
2. Провести сравнительную правовую характеристику законодательства иностранных государств о паспортной системе;
3. Рассмотреть актуальные вопросы функционирования паспортной системы в России;
4. Определить основные направления совершенствования нормативной составляющей паспортной системы в рамках федерального законодательства Российской Федерации.
5. Проанализировать спорные вопросы о порядке выдачи российского и иностранного паспортов в законодательстве и правоприменительной практике

6. Сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования паспортной системы.

Научная новизна работы заключается в том, что в ней дается комплексный анализ существующей паспортной системы в Российской Федерации, в частности ее системных свойств, а также выявляются особенности правового регулирования деятельности федерального органа исполнительной власти в области безопасности. Кроме того, подготовлены конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования механизма использования элементов паспортной системы в деятельности органов внутренних дел и других органов.

В работе освещены понятия «паспорт» и «паспортная система», рассмотрены вопросы функционирования паспортной системы в России совершенствования о ее развитии, применение и использование законодательства при оспаривании вопросов выдачи паспорта гражданина РФ и заграничного паспорта гражданина РФ.

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы и предложения автора по проблемам, связанным с применением и использованием законодательства о развитии паспортной системы. Результаты исследования могут быть полезны при разработке программ обучения юристов, а также в преподавании предметов «Правоохранительные органы», «Административный процесс».

Нормативную и эмпирическую основу выпускной квалификационной работы составляют Конституция РФ, международные соглашения, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты, материалы судебной практики.

Методологической основой выпускной квалификационной работы является диалектический метод, а также общенаучные методы познания: анализа, синтеза, индукции, кроме того использованы специальные методы, такие, как: исторический, сравнительно-правовой, системно-аналитический, формально-логический, метод сравнительного правоведения и др.

Структура выпускной квалификационной работы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

# 1 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

## 1.1 Исторический путь формирования паспортной системы в России

Историческое развитие паспортной системы развивалось на этапах существования общества и характеризовалось обусловленными политическими, религиозными, военными и другими причинами и условиями.

В период с древнейших времен до XVIII в. понятия паспорта в государстве не существовало. В этот момент появляются только прототипы современного паспорта, обосновывается необходимость существования паспортной системы с целью учета населения для налогообложения.

С началом развития внешней торговли в русском государстве были предприняты первые попытки регистрировать и документировать передвижения отечественных и зарубежных купцов. В Лаврентьевской летописи «в сообщении за 945 г. мы находим, что иностранным купцам княжеская администрация выдавала грамоты, в которых были обозначены их корабли»<sup>1</sup>.

В.О. Ключевский в своих сочинениях утверждает, что «причина появления учета населения заключалась в необходимости податного обложения в киевском и новгородском княжествах. Со второй половины XIII в., в период монголо-татарского ига, процедура повторялась и в других княжествах для определения размеров дани. В Новгороде фиксируются попытки установления контроля за перемещением с помощью регистрации как иностранцев, так и коренного населения. В данный период для лиц, выезжавших в другие государства и приезжавших иностранцев, были введены «проезжие грамоты», которые служили своего рода удостоверением личности.

---

<sup>1</sup> Лаврентьевская летопись. Полн. собр. рус. летописей. С. 48–49. URL: [http://rclib.ru/rus\\_letopisi/Laurence/contents.htm](http://rclib.ru/rus_letopisi/Laurence/contents.htm). (дата публикации 13.01.1963)

С помощью таких удостоверений местные власти могли контролировать и поведение приезжих лиц»<sup>2</sup>.

В XIV в. помимо «проезжих грамот» выдавались «отпускные жалованные грамоты» для русских подданных, отправляющихся за границу.

По мере развития общества и власти цель документа, удостоверяющего личность, также изменялась: основной причиной документирования переставало быть налогообложение. Так, были введены «отпускные» для холопов в 1482 г. Правом выдачи такого вида документа наделялись холоповладельцы и их приказчики. В дальнейшем по Судебнику 1497 г. было «решено выдавать «отпускные» для холопов только по боярскому приговору или по решению наместников с боярским судом. Оформление отпускных влекло материальную ответственность в виде пошлин: за написание грамоты, за подпись, прикладывание печати»<sup>3</sup>.

С изданием Судебника 1550 г. принято «решение о централизации делопроизводства, так как стало необходимым создание единого государства. Поэтому число городов, где могли оформляться отпускные холопам, сокращалось с 30-ти до 3-х (Новгород, Москва и Псков), и теперь получение отпускной могло быть оформлено только через наместнический суд»<sup>4</sup>. Таким образом, усиливалась роль государства в решении социальных вопросов.

В 1556 г. было решено аннулировать отпускные тех холопов, которые продолжали служить у своих господ, а отпускные, выбранные без боярской печати и «дьяческой руки», следовало оформить надлежащим образом.

В 70-80-е гг. XVI в. в виду разрухи и запустения в стране началось массовое бегство холопов, а также уничтожение документов во время пожаров, по этим причинам было принято решение о проведении переписи холопов. Единственным документом, подтверждавшим освобождение, стала выданная холопу отпускная грамота

---

<sup>2</sup> Ключевский В.О. Соч. в 9-ти томах. Т. 3. Курс русской истории. Ч. 3. М., 1988.

<sup>3</sup> Судебники XV-XVI вв. Под общ. ред. академика Б.Д. Грекова. М. Л., 1952. С. 15–18

<sup>4</sup> Судебники XV-XVI вв. Под общ. ред. академика Б.Д. Грекова. М. Л., 1952. С. 76–77.



Изначально такие грамоты имел право выдавать только лишь царь, в конце XVI – в первой половине XVII в. данное право стало принадлежать и центральным московским учреждениям, таким как приказ Посольский, Иноземный, Сибирский, Разрядный и приказ Казанского Дворца.

Практика выдачи таких грамот была юридически закреплена первым печатным кодексом русского права – Соборным Уложением 1649 г., документом, сохранившим свою актуальность на протяжении более двухсот лет. В соответствии с уложением в городах воеводам предписывалось «давати проезжие грамоты безо всякого задержания» тем, кто ехал в иное государство мирное с Московским «для торгового промыслу или иного для какого своего дела»<sup>5</sup>.

Также ученые М.Н. Тихомиров и П.П. Епифанов в своем издании пишут о том, что «за проезд в другое государство без проезжей грамоты по торговым делам предусматривалось наказание кнутом, а с целью государственной измены «или для иного какого лихого дела» – смертная казнь. Просьбы на выдачу таких грамот следовало подавать в Москве на имя царя, в других городах на имя воевод. Совершенствуя систему и контроль за выдачей проезжих грамот, царское правительство, таким образом, обеспечивало государственную безопасность»<sup>6</sup>.

Следует отметить, что по мнению ученых «в целях поощрения внешних экономических связей жителям городов и сел, порубежных с литовскими и немецкими землями, разрешалось пересекать границу без проезжих грамот»<sup>7</sup>.

Иноземные купцы могли ездить по территории Российского государства лишь при наличии у них проезжей грамоты, выданной в Посольском приказе.

Как считает М.И. Мыш «по Новоторговому уставу от 22 апреля 1667 г. торгующих иностранцев разрешалось пропускать в Москву и другие города лишь в тех случаях, если у них будут «...Великаго Государя жалованныя

---

<sup>5</sup> Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М., 1961. С. 80.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же. С. 81.

грамоты о торгах, за красною печатью...»<sup>8</sup>. Что же касается тех иностранцев, у которых таких грамот не было, то им запрещался въезд в Москву, а торговать они имели право только в приграничных городах.

Как трактуется в нормативных актах «после закрепления полного закрепощения крестьян Соборным уложением 1649 г., отменившим ограничения по срокам сыска беглых крестьян, перемещение по стране стали весьма редкими. Осуществлять передвижение могло только дворянство, так как имело свободу при перемещении, что считалось важной сословной привилегией. Купцам при каждой надобности в переезде приходилось обращаться к воеводам за «прохожей грамотой», а совершенно закрепощённым к тому времени крестьянам было практически невозможно уйти за границы вотчины своего господина. За ними был установлен жесткий надзор не только специальным персоналом (к нему относились староста, управляющий имением), а также всеми членами общины и всеми односельчанами, которые были обязаны в силу кругового поручительства лично нести ответственность за каждого беглого.

Несмотря на такие положения законодательства, уже во второй половине XVII в. удержание крестьян на их постоянном месте жительства стало острой проблемой. Крестьяне оставляли насиженные места и уходили в поисках лучшей жизни. Для поиска крестьян и холопов, покинувших самовольно вотчину господина, а затем и возвращения их к законным владельцам на то место жительства, где они числились по переписным книгам, указом от 2 марта 1683 г. «О посылке сыщиков для отыскивания беглых»<sup>9</sup> были назначены специальные сыщики. Этим же указом был введен централизованный учет и прикрепление бобылей и крестьян к господским вотчинам, «которые люди и крестьяне написаны в писцовых и в переписных книгах... те люди и крестьяне взяты в те города в посады: и тех людей с посаду

---

<sup>8</sup> Мыш М.И. Об иностранцах в России: сб. узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями. СПб., 1888. С. 7.

<sup>9</sup> Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 2. С. 503.

не отдавать и велеть им жить в тех городах на посадах по прежнему»<sup>10</sup>. «Частновладельческим же крестьянам разрешалось проживать в городах со своими владельцами без каких-либо документов.

В конце XVII в. были приняты меры по упорядочению передвижения русских подданных по территории России. Для вольных людей, приходящих в города на заработки, в том числе артелями, были введены обязательная поручная запись и регистрация в управленческих учреждениях. Регистрация записи всех приезжающих в Москву осуществлялась в книги Земского приказа. Без такого оформления проживание и работа в столице запрещались. За нарушение взыскивались крупные штрафы с лиц, у которых обнаруживались приезжие люди без регистрации»<sup>11</sup>.

Также в источниках трактуется, что «начало массового движения населения в Российской империи и иммиграции, в ее современном понимании, приходится на период царствования Петра I. Стремление превратить новые присоединенные территории в составную часть Российской империи, распространить на них экономическое и политическое влияние потребовало скорейшего заселения новых земель путем переселения выходцев из центральных регионов страны или иностранных колонистов. Кроме этого, Петр I понимал, что для реализации намеченных реформ необходимо привлечение из-за рубежа лучших специалистов и даровитых иностранцев.

Преследуя самовольных мигрантов, правительство создавало благоприятные условия для легальных переселенцев (выделение денежных пособий на обзаведение хозяйством, временное освобождение от уплаты налогов и т. д.). Своим особым манифестом от 16 апреля 1702 г.. Петр I приглашал иностранцев в Россию с обещанием им разных привилегий, в том числе и свободы вероисповедания «...всяк и каждый, имеющий намерение сюда ехать для поступления на службу в наше войско... и равным образом купцы и художники ...имеют быть приняты со всякой милостью». Для въезда

---

<sup>10</sup> Там же. С. 503.

<sup>11</sup> Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 2. С. 503.

в Россию иностранцам требовалось специальное разрешение от российского представителя «Генерал Коммисара» в Германии»<sup>12</sup>.

В томе 4 Полного собрания законов Российской Империи «многолетние и непрерывные войны в первой половине XVIII в. вызвали необходимость создания огромной вооруженной армии, строительства всевозможных заводов, таких как рудоплавительные, сукновальные и холщевые мануфактуры, и вместе с этим создания на совершенно новых местах целых городов, что потребовало, в свою очередь, перемещения огромных людских масс. В связи с этим в России появился контингент людей, которые не подходили под такие понятия, как «крепостные» или «свободные», и временно стали подчиняться различным ведомствам. К их числу относили солдат, матросов и их семьи, рабочих рудников, солеварен, железолитейных и медеплавильных заводов, городских ремесленников различного рода, мещанское, посадское население городов, отнятых у монастырей крестьян и многих других зависимых людей. Их труд использовался в нуждах государства: в сооружении военных укреплений, строительстве Петербурга, Выборга и других городов, починке и прокладывании дорог и т. д.

Вместе со всеми этими изменениями правительство Петра I, чтобы не смешивать новые категории людей с крепостными в целях их учёта, а также сдерживания огромного дезертирства из армии, самовольного и массового бегства крестьян и работных людей из-за больших налогов, государственных и частных повинностей, издало ряд указов. Их целью было введение системы контроля внутри страны для определенного контингента населения.

В 1713 г. последовал указ о запрете перемещения без пропускных писем, т. е. без «проезжева писма» по империи и «прохожева писма» между двумя близлежащими городами или в пределах двух – трех застав в большом городе. Однако введенный запрет на передвижение российского населения без

---

<sup>12</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 4. С. 192-195.

специальных «проезжих», «прохожих», «покормежных», «пропускных» писем оказывался неэффективным»<sup>13</sup>.

Тогда же появились новые документы, удостоверяющие личность, и строгий государственный контроль за перемещением населения привел к созданию паспортной системы. «Купцам, как и прежде, выдавались проезжие грамоты. Военнослужащим, временно отпущенным со службы, выдавались «письменные отпуска», а уволенным со службы – «абшиды»»<sup>14</sup>. «Четкого различия между этими документами не делалось, для их названия уже в Воинском артикуле 1715 г. как альтернативное употреблялось слово «пас»: «после от начальства потребным пасомнабнен был»»<sup>15</sup>. Документом, удостоверяющим личность иностранцев, прибывших в Россию, а также отъезжавших за границу русских подданных, становится «пашпорт», иногда называемый также «пас»».

Таким образом, в XVIII веке «начинает устанавливаться порядок в виде формирования паспортной системы, сужавшей возможности передвижения населения. Никто не мог изменить место жительства без разрешения соответствующих властей. Основным государственным органом, который вел учет населения и контролировал его передвижение, стала полиция. Что касается зависимых, или податных, сословий, то в первой четверти XVIII в. было издано множество указов о преследовании беглых»<sup>16</sup>. «Ужесточалось и преследование всех незанятых постоянным трудом и без достаточных оснований находившихся вне постоянного места жительства. В пунктах, «данных Санкт-Петербургскому генерал-полицеймейстеру» 25 мая 1718 г. в разделе «о гулящих людях» полиции предписывалось: «Всех гулящих и слоняющихся людей, а особливо которые под видом, аки бы чем промышляли

---

<sup>13</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 5. С. 24.

<sup>14</sup> Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А. Г. Маньков. М., 1986. С. 340.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 5. С. 63, 66, 70, 76, 87, 773, 748.

и торговали, хватать и допрашивать». Трудоспособных следовало определять на работу, «кто работать может, и тех ловить и определять в работу ж»<sup>17</sup>. «В разделе «о приезжих и отъезжающих» домохозяевам определялось сообщать в полицию о всяком вставшем к нему на постой: «Накрепко смотреть приезжих, какие люди, и чтоб всякий хозяин тотчас объявлял, кто к нему станет и какой человек... равным же образом и об отъезжающих объявлять»<sup>18</sup>. За утайку постояльцев или сообщение неправильных сведений о них хозяева ссылались на галеры с конфискацией всего имущества.

«В пунктах сенатского указа от 18 июня 1718 г. каждому жителю Санкт-Петербурга определялось не только подавать в канцелярию полицеймейстерских дел «ведомости о тех людях, которые у них будут стоять и отпускать», но и предписывалось «без свидетельств никого не принимать». Усиливалась ответственность и за нарушение указа. Домохозяева, не подавшие ведомости или записавшие постояльцев под вымышленным именем, «будут биты кнутом и сосланы на каторгу, а движимое и недвижимое их имение будет взято на Государя»<sup>19</sup>. «Данный указ не коснулся лишь дворянства, для которого Петром I и его потомками была сохранена привилегия свободного передвижения по государству и, более того, даровано право на свободный, беспаспортный выезд за границу с целью обучения там и получения знаний, необходимых Отечеству. Данная вольность выезда за границу без паспорта по служебным надобностям либо в целях учёбы привела к тому, что множество русских дворян, как бродяги, в Германии были либо арестованы, либо завербованы в армию насильственным образом.

Указом от 31 августа 1719 г. паспортная система была введена для иностранцев, приезжавших в Санкт-Петербург: «всем иноземцам, которые приезжать будут в Санкт-Петербург из иностранных государств являтися в приезды свои записывать в канцелярии Полицеймейстерских дел»<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 5. С. 571.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 5. С. 576.

<sup>20</sup> Там же. С. 732.

«Полицейским предписывалось допрашивать иностранцев, откуда и зачем они приехали, и в зависимости от целей приезда направлять в соответствующие коллегии. «Тех которые на службу на флот соответственно в Адмиралтейскую, купцов в коммерц-коллегию». Учет иностранцев осуществлялся в Коллегии иностранных дел, где ставились печати на абшиды т. е. документы, удостоверяющие личность, выданные в соответствующих коллегиях. Передвижение иностранцев по территории Российского государства без абшидов запрещалось: «таких одерживать и расспрашивая об их приезде... отсылать в Коллегию Иностранных Дел немедленно»<sup>21</sup>.

В актах указано «16 августа 1721 г. был издан указ, который предписывает коллегиям при выдаче «пашпортов» иностранцам, прибывающим и убывающим из Санкт-Петербурга, направлять в полицейместерскую канцелярию, где они брались на учет и им ставились специальные отметки. Без таких записей иностранцев за границу не выпускать «и их на заставах, без подписи из Канцелярии нигде не пропускать»<sup>22</sup>.

В летописях указано «Абшид включал в себя свойства сразу нескольких документов, таких как «трудовая книжка», удостоверение личности, характеристика и паспорт, в современном значении этого слова.

Иностранцам, въезжающим в Россию с целью проживания, выдавались паспорта-абшиды, в которых они были записаны не под своим настоящим именем, а под русифицированным. Делалось это из-за малограмотности полиции для облегчения чтения и понимания данных паспортов низшими полицейскими чинами, а также для того, чтобы избавить владельцев паспортов от всевозможных недоразумений»<sup>23</sup>.

В 1903 г. был принят «Устав о паспортах». В соответствии с данным документом, лица, проживавшие по месту постоянного жительства, не

---

<sup>21</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 5. С. 576.

<sup>22</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 5. С. 413.

<sup>23</sup> Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 5. С. 500.

обязывались иметь паспорта<sup>24</sup>. Однако Указом от 5 октября 1906 г. были отменены некоторые ограничения, в частности, касаемые места проживания. Так, сельские жители и другие ранее податные сословия наделялись правом свободного избрания места постоянного жительства на одинаковых основаниях с лицами других сословий<sup>25</sup>.

В то же время большое количество граждан выезжало за границу, что усугубляло функционирование паспортной системы в стране. Процедура оформления и выдачи заграничных процедур не занимала много времени.

Срок действия такого паспорта составлял 5 лет. Получить документ можно было по достижению 20 лет. Контроль и учет за переездом границы осуществлялся на таможне. Фактически это был аналог гражданского паспорта, который стал применяться впоследствии.

В декабре 1930 г. НКВД ликвидировали, после чего милиция, на которую возлагался основной объем работ по паспортизации населения, попала в ведение СНК, а затем в подчинение Объединенному государственному политическому управлению (ОГПУ).

Таким образом, после слома существующего строя в 1917 г. начались коренные преобразования в паспортной системе России. В виду расслоения населения страны, действия различных видов документов, удостоверяющих личность граждан, на территории государства и необходимости его развития в соответствии с новым строем, появилась необходимость создания отлаженной паспортной системы, что привело к законодательному оформлению единой формы паспорта гражданина.

27 декабря 1932 г. в Москве председателем ЦИК СССР М. И. Калининым, председателем Совнаркома СССР В. М. Молотовым и секретарем

---

<sup>24</sup> Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая I составленный – СПб., 1950. Т. 14. С. 1–102.

<sup>25</sup> Столыпинская аграрная реформа. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Столыпинская\\_аграрная\\_реформа#:~:text=5%20октября%201906%20года%20был,покупки%20земли%20крестьянами%20в%20кредит.](https://ru.wikipedia.org/wiki/Столыпинская_аграрная_реформа#:~:text=5%20октября%201906%20года%20был,покупки%20земли%20крестьянами%20в%20кредит.) (дата публикации 12.05.2021)



ЦИК СССР А. С. Енукидзе было подписано Постановление № 57/1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов». Во всех паспортизированных местностях паспорт стал единственным документом, удостоверяющим личность<sup>26</sup>.

Предписывалось: «Паспортные книжки и бланки изготавливать по единому для всего Союза ССР образцу. Текст паспортных книжек и бланков для граждан различных союзных и автономных республик печатать на двух языках; на русском и на языке, общеупотребительном в данной союзной или автономной республике»<sup>27</sup>.

В конце 1930-х гг. паспортная система претерпела существенные преобразования. Нарушение правил паспортного режима влекло за собой ужесточенную административную и уголовную ответственность.

Завершение войны и процесс восстановления государства стал особенно продуктивным для функционирования паспортной системы.

В 1955 г. введено в действие Положение «О паспортно-регистрационном отделе». Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) и Совет Министров СССР в августе 1974 г. рассмотрели вопрос «О мерах по дальнейшему совершенствованию паспортной системы в СССР», а 28 августа 1974 г. Совет Министров СССР утвердил новое Положение «О паспортной системе в СССР»<sup>28</sup>. Как раскрывает Ю.С. Рябов, «данное Положение установило единый для всего населения страны порядок, предусматривающий обязанность иметь паспорт всем гражданам СССР, достигшим шестнадцати лет независимо от места проживания. Ведение

---

<sup>26</sup> Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР, издаваемое управлением Совета народных комиссаров Союза ССР. М., 1932. Отд. 1. № 84. Ст. 516. С. 821–822.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Постановление Совета министров СССР от 28.07.1974 г. «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР». URL: [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_383/doc383a155x939.htm/](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_383/doc383a155x939.htm/). (дата публикации 18.04.2021)

всеобщей паспортизации стало главной обязанностью сотрудников всех паспортных аппаратов»<sup>29</sup>.

Новое Положение вводилось в действие с 1 июля 1975 г. До 31 декабря 1981 г. предстояло заменить и выдать паспорта миллионам городских и сельских жителей. И так, с 1932 г. паспорта стали ориентированными на союзное устройство государства. Несмотря на полное законодательное оформление всех необходимых положений бланка паспорта и порядка работы с ним, в виду изменения государственного строя в 1991 г., советская паспортная система оказалась несовершенной и несоответствующей международным стандартам. Полноценное оформление паспортной системы в соответствии с международными стандартами в стране произошло только в 1990-е гг.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 г. № 124 управления (отделы) виз, регистрации и паспортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и отделения (группы) виз и регистрации милиции были реорганизованы в паспортно-визовую службу (УПВС) органов внутренних дел Российской Федерации, как в центре, так и на местах. На УПВС и их подразделения возложены функции по выдаче паспортов, пропусков на въезд в пограничную зону, осуществлению регистрации граждан, адресно-справочной работе, регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства (пребывающих на территории России), выдаче им документов на право проживания; оформление документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу, исполнению законодательства по вопросам гражданства.

Паспортно-визовая служба, используя свои возможности, и в виду исторически сложившейся связи реализации положений паспорта органами милиции, принимала активное участие в борьбе с преступностью, обеспечении правопорядка и профилактики правонарушений. Кроме того, в части,

---

<sup>29</sup> Рябов Ю.С. Советская паспортная система. М., 1978. С.11.

относящейся к ее компетенции, она осуществляла реализацию законодательных актов в области обеспечения прав и свобод человека.

В целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, Указом Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 был введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации. Во исполнение данного Указа Правительство Российской Федерации 8 июля 1997 г. (№ 828) утвердило Положение «О паспорте гражданина Российской Федерации», образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации<sup>58</sup>. В том же Постановлении Правительства Министерству внутренних дел предписывалось:

- приступить с 1 октября 1997 г. к выдаче паспортов гражданина РФ;
- произвести выдачу паспортов в первоочередном порядке гражданам, достигшим 14-16-летнего возраста, военнослужащим, а также другим гражданам в случаях, определяемых МВД РФ;
- осуществить до 31 декабря 2003 г. поэтапную замену паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

В органах внутренних дел был проведен большой комплекс организационных и практических мероприятий по реализации Указа Президента от 13 марта 1997 г. и Постановления Правительства от 8 июля 1997 г.

Приказом МВД России от 7 октября 2003 г. № 776 Паспортно-визовое управление МВД России было преобразовано в Главное паспортно-визовое управление МВД России, а Центр паспортно-визовой информации в Центр паспортно-визовых информационных ресурсов МВД России, Центр обращений граждан по паспортно-визовым вопросам МВД России и Центр оформления приглашений иностранным гражданам МВД России. В соответствии с п. 13 Указа Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 образована

ФМС России, которой переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции МВД России. С 2012 года деятельность ФМС России регламентировал Приказ ФМС России от 30.11.2012 № 391 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»<sup>30</sup>.

На смену вышеназванного регламента был принят Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 13 ноября 2017 года № 851<sup>31</sup>.

Данный регламент не изменил существенно порядок получения паспорта гражданина РФ имевшийся ранее, но все же появилось не мало уточнений, детализаций и нововведений. В Административном регламенте подробно было описано как правильно заполнять заявление на получение паспорта, включая электронную форму через Единый портал государственных услуг, как формировать пакет документов. Не оставлены были без внимания вопросы порядка действия граждан при утрате (хищении) паспорта. Установлен исчерпывающий перечень оснований для приостановления или

---

<sup>30</sup> Приказ ФМС России от 30.11.2012 № 391 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Утратил силу. URL: <http://base.consultant.ru/>. (дата публикации 18.11.2017)

<sup>31</sup> Приказ МВД России от 13.11.2017 N 851 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Утратил силу. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_284759/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284759/). (дата публикации 14.11.2020)

отказа в предоставлении государственной услуги. Более детально прописаны сроки предоставления государственной услуги по выдаче паспорта гражданина РФ (10 дней в случае обращения по вопросу выдачи или замены паспорта по месту жительства, в случае обращения по вопросу выдачи паспорта в связи с утратой (хищением) по месту жительства, если утраченный паспорт выдавался этим же подразделением по вопросам миграции или 30 дней с момента поступления заявления в иных случаях). Установлен срок выдачи паспорта в течении 1 часа с момента предоставления необходимых оригиналов документов в случае предварительной подачи заявления в форме электронного документа.

Немаловажным нововведением в регламенте 2017 года было то, что документы для выдачи или замены паспорта могли быть поданы в многофункциональный центр лишь не позднее 30 дней после наступления обстоятельств, предусматривающих получение либо замену паспорта в ином случае за выдачей паспорта нужно обращаться непосредственно в подразделения по вопросам миграции. В регламенте имеется описание самого паспорта, а также порядка его оформления. И множество других важных вопросов с которыми можно ознакомиться каждому желающему, так как Административный регламент находится в открытом доступе в сети Интернет или в подразделениях по вопросам миграции на информационных стендах.

В 2020 году был принят новый аналогичный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 16.11.2020 № 773 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене

паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»<sup>32</sup>.

В данном регламенте заявителями являются граждане РФ, достигшие 14-летнего возраста, или законные представители признанных в установленном порядке недееспособными граждан РФ, обратившиеся с заявлением о выдаче (замене) паспорта. Государственная услуга предоставляется Министерством внутренних дел Российской Федерации и установлены сроки предоставления госуслуги. За предоставление данной госуслуги взимается государственная пошлина в размерах, установленных подпунктами 17, 18 пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса РФ<sup>33</sup>.

Таким образом, ретроспективный анализ показал эффективное функционирование паспортной системы, которое считается наиболее полноценным и соответствующим международным стандартам в данной сфере.

## 1.2 Паспортная система: понятие и правовое регулирование в Российской Федерации

В современном обществе паспортная система обеспечивается, как один из видов административного надзора и имеет важное значение по предупреждению различных преступлений, в особенности преступлений террористической направленности, имеет значение для выявления лиц,

---

<sup>32</sup> Приказ МВД России от 16.11.2020 № 773 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» URL: <http://base.consultant.ru/>. (дата публикации 18.11.2020)

<sup>33</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (в ред. от 20.04.2021) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/). (дата публикации 22.04.2021)

желающих совершить преступления и для пресечения и предупреждения их преступных действий.

На теоретическом уровне дискуссионным вопросом является подход к понятию паспортной системы. Итак, основными идеализирующими трактовками являются: «а) совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, обмена, лишения паспорта, а также порядок регистрации населения; б) совокупность юридических методов и средств, необходимых для действия паспортной системы; в) совокупность общественных отношений, регламентирующих паспортную систему посредством правовых норм»<sup>34</sup>.

Одно из первых определений паспортной системы в теории административного права, сформулированное учеными первой группы, принадлежит С.С. Студеникину<sup>35</sup>, который определил «паспортную систему как порядок, предусматривающий учет передвижения населения, обязательность получения гражданами паспорта, обязательность прописки, а также наличие административной или уголовной ответственности за нарушение правил прописки».

Как трактует С.С. Студеникин «в определении указывается на необходимость воспринимать паспортную систему как установленный порядок оформления паспорта и регистрации. Однако это определение не содержит никаких положений о его возможностях и функциях. Кроме того, он содержит указание на наличие уголовной ответственности в то время за нарушение процедуры регистрации»<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Административное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 484 с. — (Высшее образование) // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/469601> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>35</sup> Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1950. С. 236.

<sup>36</sup> Там же.

Ю.С. Рябов<sup>37</sup>, Ю.М. Козлов<sup>38</sup>, Н.И. Буденко<sup>39</sup>, Ф.Р. Самигжонов и Г.Т. Хакимов<sup>40</sup> указывают на необходимость рассмотрения паспортной системы (паспортно-регистрационной системы) в качестве совокупности правовых норм, определяющих порядок выдачи, обмена, лишения паспорта, а также порядка регистрации населения. М.И. Еропкин<sup>41</sup> указывает также «на необходимость включения в число названных и адресно-справочную деятельность».

Как утверждают, В.Ф. Корзан<sup>42</sup>, С.Т. Ахмедова<sup>43</sup>, А.А. Кармолицкий<sup>44</sup> и Э.Т. Хожиев<sup>45</sup>, помимо вышеупомянутого порядка, в задачи паспортной системы входит также «поддержка граждан в реализации их конституционных прав и обязанностей, а также обеспечение общественной безопасности и порядка и борьба с преступностью».

А.П. Корнев<sup>46</sup> рассматривает «паспортную систему в качестве одной из разновидностей деятельности органов внутренних дел, тем самым ограничивая круг субъектов, обеспечивающих ее реализацию». В.Д. Куприянов<sup>47</sup> и И.Б. Кардашова<sup>48</sup> «наряду с указанными признаками расценивают паспортную систему в качестве разновидности деятельности, обеспечиваемой органами государственного управления», чем опровергают мнение А.П. Корнева. «Мы считаем, что данные подходы являются наиболее

---

<sup>37</sup> Рябов Ю.С. Советская паспортная система. М., 1978. С. 22.

<sup>38</sup> Козлов Ю.М. Управление в области административно-политической деятельности советского государства. М., 1961. С. 35.

<sup>39</sup> Буденко Н.И. Обеспечение паспортной системы в СССР. М., 1985. С. 8.

<sup>40</sup> Самигжонов Ф.Р., Хакимов Г.Т. Маъмурий ҳуқуқ: Ўқув қўлланма. Т., 2009. С. 166.

<sup>41</sup> Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 100.

<sup>42</sup> Корзан В.Ф. Паспортная система и органы внутренних дел. Минск, 1981. С. 32.

<sup>43</sup> Ички ишлар органларининг маъмурий фаолияти: Дарслик. Т., 1996. С. 246.

<sup>44</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Б.М. Административное право Российской Федерация: Учебник. М., 1997. С. 638.

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Административная деятельность органов внутренних дел. «Часть Особенная»: Учебник / Под ред. проф. А.П. Корнева. М., 1999. С. 171.

<sup>47</sup> Куприянов В.Д. Советская паспортная система и ее роль в борьбе с преступностью. Киев, 1958. С. 4.

<sup>48</sup> Кардашова И.Б. Правовые и организационные основы деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 69.



верными. Однако не являются достаточными для полного раскрытия сущности паспортной системы. Поскольку, в них необходимо также учитывать и необходимые для эффективной реализации паспортной системы силы (организационные основы – уполномоченные структуры) и средства (не только правовые, но и организационные, технические средства)».

Общее мнение ученых, относящихся ко второй группе, сводится к тому, что паспортная система рассматривается как организационно-правовая мера ее элементов. А.Б. Ахматов<sup>49</sup> в своих исследованиях определяет ««паспортно-регистрационный режим» как совокупность административно-правовых средств, направленных на регулирование отношений в сфере регистрации населения по месту жительства; создание условий для принятия единого документа, дающего возможность удостоверить личность и причастность к гражданству, свободной реализации гражданами своих прав и обязанностей перед государством и обществом; регистрацию населения в целях разрешения различных вопросов, связанных с государственным управлением».

Комплекс правовых средств в рамках паспортной системы направлен на обеспечение граждан документами, удостоверяющими личность, а также регулирование общественных отношений в сфере их регистрации и упорядочение действий участников этих отношений. В связи с тем, что теория права конкретно не указывает пределы регулируемых действий в рамках паспортной системы, в юридической литературе существуют различные мнения по этому поводу. На наш взгляд, объем действий, подлежащих контролю паспортной системы, следует уточнить.

И.В. Кузурманова<sup>50</sup> считает, что, «системный подход к анализируемому понятию, помимо правовых норм, относится к таким элементам паспортной системы, как принципы, функциональная среда, целевые задачи, система

---

<sup>49</sup> Ахматов А.Б. Паспортно-регистрационный режим Кыргызской Республики: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 47.

<sup>50</sup> Кузурманова И.В. Паспортная система Российской Федерации и её использование в деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. С. 30.

взаимоотношений человека и государственной власти, технические средства и материальные носители. Конечно, этот подход намного шире, но его недостаточно, чтобы полностью раскрыть сущность паспортной системы, поскольку он не отражает ее целей и задач».

Представители третьей группы – И.В. Черепанова<sup>51</sup> и Ю.Н. Сосновская<sup>52</sup> «воспринимают паспортно-регистрационную систему в качестве совокупности общественных отношений, регламентирующих паспортную систему посредством правовых норм, определяющих порядок выдачи, обмена или лишения паспортов и иных документов, удостоверяющих личность, прописки граждан по месту жительства в целях реализации их конституционных прав и свобод, выполнения обязанностей, а также обеспечения общественного порядка и государственной безопасности».

По мнению О.В. Панковой<sup>53</sup>, «современная паспортно-регистрационная система представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих между органами внутренних дел (Федеральная миграционная служба) и гражданами по поводу выдачи, обмена, использования и изъятия паспорта гражданина Российской Федерации и других удостоверяющих личность документов; устанавливающих порядок реализации конституционных прав и свобод граждан, а также выполнения ими своих обязательств; направленных на поддержание общественного порядка и обеспечение государственной и общественной безопасности».

Думается, что анализ мнений ученых о паспортной системе во взаимодействии личности человека, общества и государственных органов заявляет о глобализации данного вопроса на теоретическом уровне.

---

<sup>51</sup> Черепанова И.В. Регистрация граждан по документам, удостоверяющим личность (теоретический анализ и практика применения): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 10.

<sup>52</sup> Сосновская Ю.Н. Административно-правовое регулирование паспортно-регистрационной системы РФ: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 71.

<sup>53</sup> Панкова О.В. Административно-правовое регулирование регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и место жительства в пределах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 17.

Анализируя вышеуказанные мнения ученых о понятии паспортной системы А.И. Стахов, считает, что нельзя не согласиться с рассуждениями ученых о понятии и содержании паспортной системы по следующим обстоятельствам:

«1. Думается что ученые первой рассматриваемой группы, которые определяли паспортную систему, как «процедуру, установленную правовыми нормами», а другие значимые элементы паспортной системы ими не были затронуты.

2. Ученые второй группы, рассматривают паспортную систему уже с другой точки зрения, как «совокупность правовых (а также организационных и др., методов и средств, необходимых для ее реализации». Как видно это понятие достаточно объемнее и значимо в отличие от первого, но все же, не совсем раскрывающее всю открытость паспортной системы.

3. В третьей группе ученым удалось более широко раскрыть понятие паспортной системы, как «совокупность социальных отношений, предусмотренных правовыми нормами, а также организационными методами и средствами»<sup>54</sup>.

Анализируя мнения вышеуказанных ученых и выводы А.И. Стахова, думается, что понятие, анализируемое третьей группой ученых, считается более правильным и применимым как в теории административного права, так и в правоприменительной практике.

Также исследуя теоретические аспекты, думается, что не менее интересным представляется и такое современное определение паспортной системы как «совокупность правовых предписаний, устанавливающих порядок регистрации граждан и снятия с регистрационного учета, учета населения в регионе, передвижения населения в Российской Федерации»

---

<sup>54</sup> Административное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 484 с. — (Высшее образование) // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/469601> (дата обращения: 15.05.2021).

Так, например, под юридическим режимом С.С. Алексеев понимает «целостный многократный юридический порядок, предполагающий и введение общих принципов регулирования, и указаний на содержание правосубъектности, и установления необходимых государственно-обеспечительных мер, и наличие предписаний, призванных определить действия норм во времени, решать коллизионные вопросы и т.д.».

Правовой режим определяется как «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязательств и создающих особую направленность регулирования».

Относительно паспортного режима С.В. Парфенов, например, отмечает, что это «совокупность устанавливаемых компетентными государственными органами применительно к социально-экономическим и иным особенностям отдельных местностей и населенных пунктов, специальных правил, а также условий, форм и методов их реализации»<sup>55</sup>.

Таким образом, исходя из данного определения можно сделать вывод, что режим в рамках паспортной системы является ее составляющей в плане специальных правил и ограничений для конкретного места либо региона, не главной определяющей всей системы. В этом-то и проявляется существующее в настоящее время противоречие - отождествление части с целым.

Исходя из анализа теоретических исследований сущности и понятий паспортной системы, предлагается определение понятия «паспортная система» которое изложено следующим образом:

«Паспортная система – это совокупность правовых норм и предписаний, определяющих и закрепляющих порядок выдачи, обмена, изъятия паспортов, регистрационного учета граждан по месту жительства, а также адресно-справочной работы, осуществляемой специально уполномоченными на это

---

<sup>55</sup> Административное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 484 с. — (Высшее образование) // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/469601> (дата обращения: 15.05.2021).

органами и устанавливающих специальные режимы регистрационного учета граждан и контроля за передвижением населения в конкретных регионах в соответствии с их специально юридически закрепленным статусом, предполагающим определенные ограничения».

Если рассматривать конкретные взаимоотношения между органами внутренних дел, которые осуществляют паспортно-регистрационные действия, то можно увидеть проблемные моменты. В данном случае в России есть нормативно правовая база регламентирующая порядок функционирования паспортной системы, но практика показывает, что между действующим законодательством и действиями правоприменительных органов есть разногласия, что подтверждается судебной практикой.

Например, «приказом Федеральной миграционной службы от 30 ноября 2012 г. № 391 утвержден Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (далее - Административный регламент). Пунктом 24 (Свидетельство о рождении) Административного регламента предусмотрено, что в случае отсутствия у гражданина свидетельства о рождении ему рекомендуется обратиться в орган ЗАГС на территории Российской Федерации по месту регистрации рождения или по месту жительства для получения повторного свидетельства о рождении.

При невозможности представления свидетельства о рождении (повторного свидетельства о рождении) в случае регистрации рождения компетентными органами иностранного государства, а также при подтверждении органом ЗАГС на территории Российской Федерации невозможности выдачи свидетельства о рождении (повторного свидетельства о рождении), паспорт может быть выдан на основании других документов, подтверждающих сведения, необходимые для его получения.

Данный пункт имеет ссылку на абзац пятый пункта 11 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. N 828.

К.Д. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 24 Административного регламента, ссылаясь на его противоречие пункту 13 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, подпункту 7.4 Положения о Федеральной миграционной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. N 711. Требование мотивировано тем, что свидетельство о рождении не указано Правительством Российской Федерации в качестве обязательного документа, который должен представляться гражданами для замены паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Непредставление такого документа послужило основанием для отказа К.Д. в предоставлении государственной услуги по замене паспорта в связи с изменением фамилии в результате заключения брака, поэтому она считает, что оспариваемое нормативное положение нарушает ее право на замену паспорта.

Верховный Суд Российской Федерации административное исковое заявление К.Д. удовлетворил и признал не действующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 24 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 30 ноября 2012 г. № 391, в той мере, в какой данная норма в системе действующего правового регулирования позволяет относить свидетельство о

рождении к документам, необходимым для предоставления государственной услуги по замене паспорта гражданина Российской Федерации»<sup>56</sup>.

Нормативно-правовую основу деятельности паспортной системы в Российской Федерации составляют федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, а также нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, а именно: Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993 № 5242-1<sup>57</sup>; Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 года<sup>58</sup>; Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ<sup>59</sup>; Указ Президента Российской Федерации «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» от 13.03.1997 № 232<sup>60</sup>; Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина

---

<sup>56</sup> Решение Верховного Суда РФ от 20.03.2017 № АКПИ17-78 <О признании частично недействующим пункта 24 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 30.11.2012 N 391 URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_215660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215660/) (дата публикации 30.03.2017).

<sup>57</sup> Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 08.12.2020г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2255/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/) (дата публикации 09.12.2020г.)

<sup>58</sup> Федеральный закон РФ от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 13.07.2020г.) «О гражданстве Российской Федерации» URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/) (дата публикации 14.07.2020г.)

<sup>59</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата публикации 9.12.2020г.)

<sup>60</sup> Указ Президента РФ от 13.03.1997 № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_13631/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13631/) (дата публикации 15.05.2013г.)

Российской Федерации» от 08.07.1997 № 828<sup>61</sup>; Постановление Правительства Российской Федерации 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 лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»<sup>62</sup>; Приказ МВД России от 14.08.2017 N 638 «Об утверждении формы ходатайства о выдаче разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства, направляемому иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства - члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации»<sup>63</sup>; Постановление Правительства РФ от 29.12.2020 № 2345 «Об утверждении Правил определения, корректировки и перераспределения между субъектами Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации, установления и использования ее резерва и Правил распределения квоты на выдачу

---

<sup>61</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/) (дата обращения 21.11.2018г.)

<sup>62</sup> Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7271/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7271/) (дата публикации 26.05.2017г.)

<sup>63</sup> Приказ МВД России от 14.08.2017 № 638 «Об утверждении формы ходатайства о выдаче разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства, направляемому иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства - члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_280095/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280095/) (дата публикации 15.05.2021г.)



иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации комиссиями, формируемыми в субъектах Российской Федерации»<sup>64</sup>, а также ряд других приказов и инструкций МВД РФ.

Среди основных прав человека в России особое место занимает право на гражданство. Статья 1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 года<sup>65</sup> предоставляла право на гражданство каждому человеку, проживающему в Российской Федерации, что соответствовало положению п. «в» ст. 4 Европейской конвенции о гражданстве<sup>66</sup>, регулирующей «вопросы гражданства и рекомендующей избегать безгражданство. Эти и некоторые другие нормы российского закона о гражданстве подтверждают стремление России создать наиболее благоприятные условия для приобретения российского гражданства. Таким образом, российский закон зарекомендовал себя эффективным в плане сокращения без гражданства на территории России»<sup>67</sup>.

Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» регламентирует: «порядок оформления и выдачи документов для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию; порядок выезда

---

<sup>64</sup> Постановление Правительства РФ от 29.12.2020 N 2345 «Об утверждении Правил определения, корректировки и перераспределения между субъектами Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации, установления и использования ее резерва и Правил распределения квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации комиссиями, формируемыми в субъектах Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_373076/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373076/) (дата публикации 15.05.2021г.)

<sup>65</sup> Федеральный закон РФ от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 13.07.2020г.) «О гражданстве Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/) (дата обращения 15.05.2021г.)

<sup>66</sup> Европейская Конвенция о гражданстве – URL : <https://docs.cntd.ru/document/901799763> (дата обращения 15.05.2021г.)

<sup>67</sup> Макуев Р.Х. Правовое положение личности и институт гражданства Европейского Союза // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-polozhenie-lichnosti-i-institut-grazhdanstva-evropeyskogo-soyuza> (дата обращения: 16.05.2021).

граждан Российской Федерации из РФ; порядок оформления и выдачи документов для въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации граждан и лиц без гражданства; порядок въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»<sup>68</sup>, а также данным нормативно-правовым актом предоставлены россиянам «право свободного передвижения из страны и обратно; упрощен порядок и сокращены сроки рассмотрения заявления граждан, стало возможным оформление заграничных паспортов по месту пребывания, при выезде на постоянное место жительства «внутренние» паспорта не изымаются, и разрешается убытие без снятия с регистрационного учета»<sup>69</sup>.

В Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>70</sup> даны «определения таких важнейших институтов, как место пребывания, место жительства, отменен институт прописки, регламентированы положения, касающиеся правил регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства, установлены основания ограничения свободы передвижения в конкретных районах»<sup>71</sup>.

Однако на практике граждане не всегда могут реализовать свое конституционное право в области регистрации по месту пребывания или по месту жительства, сталкиваясь с неправомерными положениями как самих

---

<sup>68</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата публикации 9.12.2020г.)

<sup>69</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата публикации 9.12.2020г.)

<sup>70</sup> Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 08.12.2020г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2255/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/) (дата публикации 9.12.2020г.)

<sup>71</sup> Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 (ред. от 24.02.2021г.) «О закрытом административно-территориальном образовании». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/) (дата публикации 25.02.2021г.)

правовых актов, принимаемых на разных уровнях, так и с самоуправством должностных лиц, ответственных за регистрацию.

Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713<sup>72</sup>, регулируют порядок регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрационный учет устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Итак, нормативно-правовое регулирование паспортной деятельности основано на международном, российском федеральном законодательстве.

Судебная практика показывает, что деятельность правоприменительных органов и положения законодательных актов противоречит друг другу, в связи с чем совершаются ошибки в практике применения паспортно-визовых правил, что увеличивает напряженность во взаимоотношениях исполнительных и регулирующих органов с гражданами.

---

<sup>72</sup> Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7271/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7271/) (дата публикации 27.05.2017)

Исходя из анализа теоретических исследований сущности, понятий и содержания паспортной системы, предлагается вышеизложенное определение понятия «паспортная система».

### 1.3 Особенности паспортной системы в иностранных государствах

Во многих зарубежных странах паспорт является основным удостоверением личности внутри государства (например, в Беларуси и Узбекистане). По мнению Н.А. Зайнитдинова, «в некоторых странах удостоверение личности оформляется в виде пластиковой карты (например, в Азербайджане, Бельгии, Словакии, Литве, Франции, Китае, Грузии, Казахстане, Украине), а паспорт выдается по запросу»<sup>73</sup>.

Итак, согласно информации МИД России от 14 января 2021 г. «граждане Китайской Республики (Тайвань) могут не только въезжать в Соединенные Штаты, но и пользоваться упрощенным въездом по электронной визе (ESTA), хотя Соединенные Штаты перестали признавать Китайскую Республику с 1979 года. Таким образом, гражданам непризнанных и частично признанных государств может быть трудно передвигаться, если они одновременно не имеют гражданства другого государства и его паспорта»<sup>74</sup>.

«В Соединенных Штатах нет единого документа, который обязательно выдается каждому гражданину федеральными властями и считается его удостоверением личности. Попытки создать такой документ предпринимались неоднократно, но проваливались под давлением либеральных политических сил, которые считают, что это дает государству

---

<sup>73</sup> Зайнитдинов Н.А. Указание национальности в паспорте гражданина Российской Федерации как форма реализации права на национальную принадлежность // Актуальные проблемы российского права. 2020. №1 (110). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ukazanie-natsionalnosti-v-pasporte-grazhdanina-rossiyskoy-federatsii-kak-forma-realizatsii-prava-na-natsionalnyu-prinadlezhnost> (дата публикации: 13.05.2021).

<sup>74</sup> Информация МИД России от 14 января 2021 г. «Режим въезда иностранных граждан, включая граждан Российской Федерации, в страны Азии и Океании в условиях пандемии (по состоянию на 12 января 2021 г.)» – URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400138755/> (дата публикации 12.05.2021г.)

больше возможностей для тотального контроля над гражданами, а это, в свою очередь, противоречит идеалам основателей Соединенных Штатов»<sup>75</sup>.

По мнению А. Г. Волеводз, «американские граждане, при желании, могут обратиться в Госдепартамент США за пластиковой паспортной картой или паспортом, но они почти не используются внутри страны, только для поездок в соседние страны. С 2007 года Госдепартамент выдает только биометрические паспорта, в которых хранится необходимая информация о владельце на чипе. И паспорт, и карта выдаются гражданам США на 10 лет, а лицам моложе 16 лет-на пять лет»<sup>76</sup>.

Также согласно исследованиям А.Г. Волеводза «основным документом, используемым в качестве удостоверения личности в Соединенных Штатах, являются водительские права. Они выдаются не федеральным правительством, а органами государственной власти по месту жительства, как правило, в возрасте от 14-16 лет на срок от 4 до 8 лет. Лицензия - это обычная пластиковая карта, которая не содержит никаких чипов или электронной информации.

Если человек не умеет или не хочет водить автомобиль, то Департамент автотранспорта выдает удостоверение личности, которое не дает права управлять транспортным средством, но считается документом, удостоверяющим личность. Срок его действия составляет от 6 до 10 лет, в зависимости от возраста гражданина. Лицензии и удостоверения личности требуются практически везде в Соединенных Штатах: при открытии банковских счетов, покупке алкоголя в магазинах, бронировании авиабилетов

---

<sup>75</sup> Документы, удостоверяющие личность в США - Identity documents in the United States – URL : [https://wikichi.ru/wiki/Identity\\_documents\\_in\\_the\\_United\\_States](https://wikichi.ru/wiki/Identity_documents_in_the_United_States) (дата публикации 13.05.2021г.)

<sup>76</sup> Волеводз А.Г. Удостоверяющие личность документы с биометрическими персональными данными: международные стандарты, иностранный опыт, отечественное правовое регулирование и его проблемы // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2015. №1 (53). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/udostoverayayuschie-lichnost-dokumenty-s-biometricheskimi-personalnymi-dannymi-mezhdunarodnye-standarty-inostrannyyu-opyt> (дата публикации: 13.05.2021).

или железнодорожных билетов. Еще одним важным документом для американца является карточка, выданная Управлением социального обеспечения, а точнее ее номер, который используется для систематизации информации о правах ее владельца на различные социальные пособия. Со временем его использование стало более распространенным, в частности, номер социального страхования иногда может предоставлять данные о кредитной или налоговой истории американца, его трудовой деятельности. В настоящее время гражданину США трудно вести какую-либо финансовую деятельность и получать доступ ко многим услугам без этого номера, поэтому абсолютное большинство получает социальную карту, хотя в этом нет необходимости<sup>77</sup>.

Согласно исследованиям Уайта Брендана «в Израиле сегодня основным документом, удостоверяющим личность гражданина, является «теудат-зеут». Такой документ состоит из двух частей - ламинированного толстого пластика с фотографией, указывающей дату и место рождения, имена матери и отца, а также дату получения этого документа. Девятизначный номер «теудат-зеут» дается гражданину Израиля один раз в жизни - при рождении или во время репатриации. Обычно израильтяне помнят его наизусть.

Ни национальность, ни религия, ни срок действия «теудат-зеута» в нем не указаны. Он содержит бумажный вкладыш, на котором отмечены имя, фамилия, семейное положение и номера «теудат-зеут» супруга и несовершеннолетних детей владельца документа. Выезжающим за границу выдается «даркон» - загранпаспорт»<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Волеводз А.Г. Удостоверяющие личность документы с биометрическими персональными данными: международные стандарты, иностранный опыт, отечественное правовое регулирование и его проблемы // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2015. №1 (53). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/udostoverayayuschie-lichnost-dokumenty-s-biometricheskimi-personalnymi-dannymi-mezhdunarodnye-standarty-inostrannyy-opyt> (дата публикации: 13.05.2021).

<sup>78</sup> Уайт Брендан. Безвизовый режим: индикатор глобальной интеграции // Евразийская Экономическая Интеграция. 2019. №3 (4). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bezvizovyy-rezhim-indikator-globalnoy-integratsii> (дата обращения: 13.05.2021).

Глобальная тенденция универсализации удостоверений личности не могла пройти мимо Израиля. Инициатива министра внутренних дел Гидеона Саара ввести биометрические паспорта для всех израильтян не была неожиданной. По его словам, пилотный проект выдачи биометрических документов позволит резко сократить количество правонарушений, совершенных с помощью поддельных и украденных удостоверений личности. В течение следующих двух лет биометрический паспорт можно получить бесплатно только добровольно. Желаящие приобрести такой документ, который представляет собой не только внутренний и заграничный паспорт, но и банковскую карту, получают отпечатки указательных пальцев обеих рук и биометрическую фотографию, сделанную в Департаменте Министерства внутренних дел. Также предлагается сканировать сетчатку глаза. Полученная информация, переведенная на микрочип, обязательно дублируется в центральной базе данных. Ответственность за сохранение в тайне персональных данных граждан Еврейского государства возложена на Шабак (Общую службу безопасности Израиля). Сам документ имеет восемь полос безопасности<sup>79</sup>.

«Во французском удостоверении личности все вполне стандартно. Пластиковая карта размером 105 на 74 мм, которая, помимо фотографии, содержит основную информацию о владельце (дата и место рождения), образец подписи, а также кем и когда был выдан документ. Он внедрил несколько степеней защиты, что, однако, не остановило нарушителей, которые в последнее время фабрикуют подделки. По некоторым данным, ежегодно в оборот вводится около двухсот поддельных пластиковых документов, и далеко не все они попадают в руки полиции»<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Уайт Брендан. Безвизовый режим: индикатор глобальной интеграции // Евразийская Экономическая Интеграция. 2019. №3 (4). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bezvizovyy-rezhim-indikator-globalnoy-integratsii> (дата обращения: 13.05.2021).

<sup>80</sup> Национальное удостоверение личности (Франция) – URL: [https://ru.other.wiki/wiki/National\\_identity\\_card\\_\(France\)](https://ru.other.wiki/wiki/National_identity_card_(France)) – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bezvizovyy-rezhim-indikator-globalnoy-integratsii> (дата обращения: 13.05.2021).

Справки выдаются в муниципалитетах или префектурах полиции. Для этого необходимо представить свидетельство о рождении, справку о проживании в виде счета за газ или электричество (есть имя и адрес проживания), заполнить соответствующую форму. Документ выдается сроком на 10 лет и является бесплатным. Хотя подавляющее большинство французов имеют этот сертификат, он не является обязательным. Некоторые обходятся без него, а при необходимости предъявляют водительские права.

Очень реальный проект электронного удостоверения личности появился в середине 2000-х годов и по их завершению считалось, что он вот-вот будет запущен. Сторонники EUL хотели сделать его не только на порядок более безопасным, чем нынешний ID, но и многофункциональным. Предполагалось, что электронный микрочип будет заполнен самой разнообразной информацией, включая биометрические данные, отпечатки пальцев, личный криптографический ключ владельца для цифровой подписи документов, информацию о параметрах социального обеспечения и так далее.

Однако правозащитные организации и юристы выступили против этого. Они увидели в EUL попытку создать полное досье на всех французов. Дело было передано в Конституционный совет, который пришел к выводу о том, что создание такого банка данных «нарушит право граждан на неприкосновенность частной жизни». Члены совета также выразили озабоченность по поводу того, что информация, хранящаяся централизованно, при определенных условиях может использоваться «не только для идентификации владельца. Проект EUL был передан на доработку, в результате чего многие функции, которые, предположительно, могли бы сделать его незаменимым во многих жизненных ситуациях, например, служить электронным кошельком, были удалены. В результате получился



сертификат, который отличается от старого только тем, что к нему добавляется биометрическая информация, а также отпечатки пальцев»<sup>81</sup>.

По мнению ученых М.Б. Денисенко, О.А. Хараева и О.С. Чудиновских, «в Швеции из всех удостоверений личности шведы предпочитают пользоваться одним персональным «номером». При этом самым ненадежным средством хранения личных данных они считают бумажные паспорта. Уже больше полувека персональный номер сопровождает подданных Швеции на протяжении всей жизни. При посещении школы, университета, больницы, аптеки или банка для подтверждения личности попросят назвать комбинацию из 10 цифр. Первые шесть цифр соответствуют дате рождения. Седьмая и восьмая цифры определяют район страны, в котором родился подданный. Девятая указывает на пол человека: нечетная обозначает мужчину, четная - женщину. А десятая цифра - это так называемое «суммарное число», которое высчитывается по стандартной общеизвестной схеме. Персональный номер выдается каждому шведу при рождении налоговой службой»<sup>82</sup>.

Думается, что такая ситуация не усугубляет положение о личных данных каждого гражданина, даже упрощает систематизацию и персонализацию граждан Швеции.

Также «в шведском законодательстве не прописано, что все подданные обязаны иметь документы, подтверждающие личность. Тем не менее на практике мало просто назвать свой номер, чтобы открыть счет в банке или получить медицинскую помощь в больнице. «Чаще всего госучреждения попросят представить пластиковую биометрическую ID-карту. На карточке указаны номер документа, персональный номер владельца, полное имя, дата

---

<sup>81</sup> Сосновский А.А. Зарубежный опыт построения электронного правительства // APRIORI. Серия: Гуманитарные науки. 2015. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-postroeniya-elektronno-go-pravitelstva> (дата публикации: 13.05.2021).

<sup>82</sup> Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада // Научные труды Фонда «Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара». 2003. №61. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/immigratsionnaya-politika-v-rossiyskoy-federatsii-i-stranah-zapada> (дата обращения: 13.05.2021).

рождения, кто выдал документ, дата выдачи и срок действия. На лицевой стороне также есть образец подписи, фотография владельца карты и микрочип, на котором в электронном формате записана та же информация и фотография. Кроме того, чип содержит специальный код, который подтверждает, что сведения достоверны. На обратной стороне ID-карты расположена механически считываемая информация. ID-карта выдается полицией сроком на пять лет и позволяет свободно путешествовать в пределах Шенгенской зоны. Однако далеко не все шведы подают заявку на получение такой карты. На данный момент только 100 тысяч человек обладают пластиковым документом. Остальные пользуются водительскими правами или удостоверением налогоплательщика. Этих документов достаточно для поездок в соседние Скандинавские страны. Для путешествий за границу, особенно если речь идет о перелетах, большинство шведов предпочитают пользоваться бумажными паспортами. Не самые надежные, зато проверенные временем»»<sup>83</sup>.

Также, согласно исследованиям М.Б. Денисенко, О.А. Хараева и О.С. Чудиновских, «в Южной Корее в качестве удостоверения личности используется пластиковая карточка размером примерно пять на восемь с половиной сантиметров. Сделана она так, чтобы ее было удобно хранить в бумажнике рядом с кредитными картами. На лицевой стороне удостоверения размещена фотография, а также написано имя - как корейской азбукой, так и иероглифами. Кроме того, указан личный номер, первые шесть цифр которого являются годом (две последние цифры), месяцем и днем рождения. На этой же стороне прописан адрес, по которому проживает владелец документа. На обратной стороне карточки в правом нижнем углу находится фотокопия отпечатка большого пальца правой руки. Остальное место на этой стороне предназначено для внесения изменений в случае переезда на другое место

---

<sup>83</sup> Из всех удостоверений личности шведы предпочитают пользоваться одним номером. При этом самым ненадежным средством хранения личных данных они считают бумажные паспорта. – URL: <https://rg.ru/2013/12/02/shveciya.html> (дата обращения: 13.05.2021).

жительства. По закону, корейцы должны сообщать достаточно быстро о том, когда меняют адрес, но на практике распространены случаи, когда многие об этом забывают. И особой беды тут нет, поскольку это скорее формальность.

Несмотря на широкое распространение в Южной Корее передовых компьютерных технологий, пока внутреннее удостоверение личности не используется для получения зарплаты, пенсии, в него не занесены данные по медстраховке и прочее. Это «просто» удостоверение. Пожалуй, ключевыми данными в этом документе являются имя и личный номер корейца. Вот по номеру через единую государственную базу данных можно узнать очень многое, но доступ туда предоставляется только госслужащим и то только в рамках тех функций и задач, которые они выполняют. Утеря удостоверения личности не представляет для корейцев большой «трагедии». Карточку восстанавливают очень быстро, буквально в течение 10-20 минут. При выезде за границу граждане Республики Корея получают отдельный заграничный паспорт»<sup>84</sup>.

Таким образом, в зарубежных странах используются удостоверения личности в разных форматах. Паспортная система развита на современном уровне, в большинстве зарубежных стран не используются бумажные паспорта, так как они считают такие удостоверения личности самыми ненадежными средствами хранения персональных данных. Российскому государству необходимо перенять опыт зарубежных стран в развитии паспортной системы. А именно развить систему выдачи электронных карт с персональными данными гражданина Российской Федерации, подтверждающих удостоверение его личности.

---

<sup>84</sup> Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада // Научные труды Фонда «Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара». 2003. №61. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/immigratsionnaya-politika-v-rossiyskoy-federatsii-i-stranah-zapada> (дата обращения: 13.05.2021).

#### 1.4 Паспорт гражданина Российской Федерации как документ, устанавливающий статус личности

Паспорт гражданина Российской Федерации - основной документ, удостоверяющий личность гражданина на территории страны и подтверждающий российское гражданство за ее пределами. Получение паспорта – обязательная процедура для всех граждан России, достигших 14-летнего возраста и проживающих на территории страны<sup>85</sup>.

Причинами прекращения действия паспорта является истечение срока действия паспорта. Законодательно закреплены следующие сроки:

- от 14 лет - до достижения 20-летнего возраста;
- от 20 лет - до достижения 45-летнего возраста;
- от 45 лет - бессрочно.

По достижении гражданином 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене. Исключением являются военнослужащие, проходящие службу по призыву. Им паспорта выдаются или заменяются по окончании установленного срока прохождения службы<sup>86</sup>.

Контроль за исполнением Положения осуществляется территориальными органами Федеральной миграционной службы. Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за

---

<sup>85</sup> Приказ МВД России от 16.11.2020 № 773 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» URL: <http://base.consultant.ru/>. (дата публикации 18.11.2020)

<sup>86</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/ce3e4bbd0ead971d3c97b89832d2cb a2e77b9d6c/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/ce3e4bbd0ead971d3c97b89832d2cb a2e77b9d6c/) (дата публикации 21.11.2018).

оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»<sup>87</sup> Федеральная миграционная служба упразднена.

Согласно действующему законодательству, вопросы, связанные с исполнением Положения временно отнесены к Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ. Существуют предложения об отнесении функций миграционного контроля, осуществляемого ранее ФМС, к подразделению МВД, а выдачу, замену паспортов осуществлять через многофункциональные центры. Однако законодательного закрепления данные положения пока не имеют.

Что же касается подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне, то в соответствии с Типовым положением о подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне, утвержденным приказом МВД России от 10 апреля 2016 г. № 214, указанные подразделения находятся в непосредственном подчинении руководителя (начальника) соответствующего территориального органа, а ГУВМ МВД России при этом осуществляет организационно-методическое обеспечение их деятельности.

К функциям и полномочиям подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне 142 отнесены вопросы осуществления в установленном порядке выдачи (замены) паспорта гражданина РФ и их учета (выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительным), регистрационного учета граждан РФ, контроля за соблюдением правил регистрации, ведение адресно-справочной работы, а также участие в формировании федеральных баз данных в сфере регистрационно-паспортного учета граждан, своевременное внесение в них сведений.

---

<sup>87</sup> Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196285/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/) (дата публикации: 16.05.2021).

Отметим, что подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне вправе осуществлять проверки состояния работы по вопросам миграции в органах, организациях, подразделениях системы МВД России, а также участвовать в их инспектировании. Вместе с тем автором отмечается отсутствие в упомянутом

Типовом положении норм, направленных на координацию деятельности подразделений по вопросам миграции районного звена, оказание им практической и методической помощи. Данное обстоятельство имеет большое значение с учетом того, что большинство функций и полномочий в сфере регистрационно-паспортного учета граждан РФ реализуются в форме государственных услуг, которые оказываются гражданам, в основном именно «районами».

Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

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.

Местом пребывания является место, где гражданин временно проживает, - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Местом жительства является место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма

(поднайма), социального найма либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких и престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение<sup>88</sup>.

Бланк паспорта гражданина Российской Федерации (бланк паспорта) изготавливается по единому образцу с указанием всех реквизитов на русском языке. Он имеет размер 88 x 125 мм, состоит из обложки, приклеенных к обложке форзацев и содержит 20 страниц, из них 14 страниц имеют нумерацию в орнаментальном оформлении, продублированную в центре страницы в фоновой сетке.

Бланк шит по всей длине корешка двухцветной нитью с пунктирным свечением в ультрафиолетовом излучении. Бланк и вкладыш изготавливаются с использованием специальной бумаги, содержащей 3 вида защитных волокон, внутренние страницы имеют видимое на просвет изображение общего водяного знака, содержащего при рассмотрении в проходящем свете объемные начертания букв «РФ». Данные меры обеспечивают безопасность при использовании документа, а также снижение возможных подделок паспортов.

В бумагу девятнадцатой и двадцатой страниц введена защитная металлизированная нить, меняющая цвет в зависимости от угла зрения, отдельные участки нити видны на поверхности девятнадцатой страницы<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196285/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/) (дата обращения: 16.05.2018).

<sup>89</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/) (дата публикации 21.11.2018г.)

Нумерация бланка паспорта состоит из 3 групп цифр. Первые 2 группы, состоящие из 4 цифр, обозначают серию бланка паспорта, третья группа, состоящая из 6 цифр, обозначает номер бланка паспорта. Данные цифры являются идентификационными для каждого конкретного бланка. По номеру соответствующие структурные подразделения и службы могут установить личность гражданина, также в соответствии с этими данными гражданин в праве получать различные государственные услуги или коммерческие.

Нумерация бланка паспорта воспроизведена:

- в верхней части второй и третьей страниц, в верхней части левого и правого разворота вкладыша - способом высокой печати;

- в нижней части пятой - двадцатой страниц, вкладыша, заднего форзаца и обложки - способом лазерной перфорации. Изображение цифр серии и номера бланка паспорта формируется с помощью прожигаемых лазером в бумаге и переплетном материале видимых на просвет отверстий<sup>90</sup>.

Обложка бланка паспорта изготовлена из износостойкого материала темно-красного цвета. В верхней ее части в две строки размещены слова «Российская Федерация», в середине воспроизведен золотистый тисненый Государственный герб Российской Федерации (без щита), а под ним - слово «паспорт». Данный реквизит обозначает принадлежность данного документа к конкретному государству, соответственно является дополнительным подтверждением оригинальности документа и удостоверения личности гражданина, предоставляющего данный документ.

В центре переднего форзаца помещено изображение Московского Кремля, под которым расположены типографский рисунок «розетка». В верхней части первой страницы бланка паспорта воспроизведено цветное изображение Государственного герба Российской Федерации. В середине (под гербом) в орнаментальном оформлении напечатаны в три строки слова

---

<sup>90</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/) (дата публикации 21.11.2018г.)



«паспорт гражданина Российской Федерации». Под словами расположен типографский рисунок «розетка». Текст и «розетка» выполнены металлографическим способом печати. Данный рисунок также является дополнительной мерой безопасности, позволяет отличить подделку от оригинала.

Текст реквизитов и строки для внесения записей на второй, третьей, шестнадцатой и семнадцатой страницах бланка паспорта расположены параллельно сгибу бланка. Строки для внесения записей наносятся с интервалом 6,6 мм<sup>91</sup>.

В верхней части второй страницы бланка паспорта размещены по центру выполненные офсетным способом печати слова «Российская Федерация», ниже - слова «Паспорт выдан», «Дата выдачи», «Код подразделения», «Личный код», «Личная подпись»<sup>92</sup>. Эти сведения позволяют идентифицировать подразделение, выдавшее паспорт гражданину, закрепляет личную подпись гражданина, что может послужить доказательством при проведении экспертизы в случае подделки личной подписи гражданина.

В левом нижнем углу страницы напечатана подстрочная черта для подписи руководителя подразделения, выдавшего паспорт, и отведено место для проставления печати, обозначенное буквами «М.П.». Печать и подпись руководителя подразделения утверждают правильность оформления бланка, соответствия данным гражданина, а также законности получения им данного документа.

Третья страница бланка паспорта предназначена для размещения сведений о личности владельца паспорта. Страница состоит из 2 частей: верхние три четверти страницы - визуальная зона, в которой слева размещена фотография владельца паспорта размером 35 x 45 мм, а справа - следующие

---

<sup>91</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/) (дата публикации 21.11.2018г.)

<sup>92</sup> Там же.

реквизиты, выполненные офсетным способом печати: фамилия; имя; отчество; пол; дата рождения; место рождения. Это основная информация для идентификации владельца паспорта и невозможности использования одного бланка разными людьми.

Место для наклейки фотографии обозначено уголками. В верхней и нижней частях поля для фотографии располагаются 2 прямоугольные реперные метки черного цвета, которые используются для позиционирования принтера при заполнении бланка. После наклеивания фотографии реперные метки визуально неразличимы. Нижняя четверть страницы, противоположная сгибу, - зона для внесения машиночитаемых записей. Данные записи позволяют идентифицировать сведения, представленные в бланке паспорта через машинные устройства с соответствующим техническим оснащением. Хотя на сегодняшний день данная функция не широко используется в органах государственной власти и подразделениях, часто можно столкнуться с применением данного шифра при работе таможенных органов. Правила и способ формирования машиночитаемой записи устанавливаются ответственным государственным органом по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти<sup>93</sup>.

С целью защиты сведений о личности: третья страница при высокой температуре ламинируется пленкой с голографическим изображением; в правом верхнем углу третьей страницы расположен элемент, имеющий форму окружности, с буквами «РФ». В зависимости от угла зрения элемент меняет свой цвет с пурпурного на зеленый. Это также является средством безопасности для сведений, размещенных в бланке паспорта, в частности становится невозможным поменять фотографию гражданина, по которой идентифицируется владелец документа.

На четвертой странице записи и отметки не производятся.

---

<sup>93</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/) (дата публикации 21.11.2018г.)

Страницы бланка паспорта с пятой по двенадцатую предназначены для проставления отметок о регистрации гражданина и снятии его с регистрационного учета по месту жительства. В верхней части пятой страницы с ориентацией по центру размещен реквизит «Место жительства». Данный реквизит является обязательным, позволяет в случае необходимости определить место нахождения владельца. В случае если гражданин по определенным обстоятельствам временно проживает в другом месте, оформляется дополнительный документ, свидетельствующий о временной прописке. Данная отметка проставляется жилищно-эксплуатационной конторой по месту жительства гражданина в соответствии с изменениями.

Тринадцатая страница бланка паспорта предназначена для проставления отметок об отношении гражданина к воинской обязанности. В верхней части тринадцатой страницы с ориентацией по центру размещен реквизит «Воинская обязанность». Данный реквизит имеет особое значение для мужской части населения страны, потому как определяет круг лиц, подлежащих призыву на военную службу, призыву в вооруженные силы в случае введения военного положения.

Четырнадцатая и пятнадцатая страницы бланка паспорта предназначены для производства отметок о регистрации и расторжении брака. В верхней части четырнадцатой страницы с ориентацией по центру размещен реквизит «Семейное положение». Отметка проставляется органами ЗАГС.

Шестнадцатая и семнадцатая страницы бланка паспорта предназначены для внесения сведений о детях владельца паспорта, подписи должностного лица, выдавшего паспорт, и проставления печати территориального органа Федеральной миграционной службы. В верхней части семнадцатой страницы бланка паспорта (параллельно сгибу) с ориентацией по центру размещен реквизит «Дети». На семнадцатой странице с продолжением на шестнадцатую расположена таблица, состоящая из восемнадцати строк и четырех граф (слева направо): пол, фамилия, имя, отчество, дата рождения, личный код. Важным пунктом является то, что внесение данных реквизитов осуществляется только

на несовершеннолетних детей. При смене паспорта по достижению возраста родителем и наступлению совершеннолетия ребенка отметка может не делаться.

Восемнадцатая страница бланка паспорта предназначена для внесения отметок о группе крови и резус-факторе владельца паспорта и о его идентификационном номере налогоплательщика<sup>94</sup>. Данные отметки являются добровольными для проставления. Проставляют их медицинские и налоговые органы соответственно.

Девятнадцатая страница бланка паспорта предназначена для внесения отметок о получении основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, а также о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Наличие данного реквизита необходимо для сохранения основания действия юридической силы на различные виды деятельности гражданина, идентифицируемой по паспортным данным.

В верхней части двадцатой страницы бланка паспорта расположен типографский рисунок - орнаментальная бордюрная полоса с ориентацией по центру, под рисунком напечатан заголовок «Извлечение из Положения о паспорте гражданина Российской Федерации» и далее воспроизведен текст, представленный в Приложении Б. Данная информация необходима для повышения правовой грамотности гражданина в отношении документа, удостоверяющего личность, и представляет собой краткий свод основных правил паспортной системы.

На пятой, седьмой, девятой, одиннадцатой, тринадцатой, пятнадцатой и девятнадцатой страницах напечатано выполненное стилизованными буквами в орнаментальном оформлении слово «Россия». В бланке паспорта могут быть

---

<sup>94</sup> Постановление Правительства РФ от 22.01.2002 № 32 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. N 828». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_35101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35101/) (дата публикации 22.08.2002г.)

применены специально разработанные вшиваемые или вкладываемые элементы, предназначенные для повышения сохранности вносимых записей или для защиты бланка и произведенных в нем записей от подделок.

Таким образом представлен бланк паспорта гражданина Российской Федерации согласно действующему законодательству<sup>95</sup>.

Согласно Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>96</sup> ранее было принято решение о производстве универсальной пластиковой карточки (далее – УЭК). Впервые она была выпущена и стала использоваться с января 2013 году. Задумана карточка как одновременное применение платежного и идентификационного устройства. Срок действия такого документа имеет ограничение и составляет 5 лет<sup>97</sup>. Но с 1 января 2017 года данные карточки утратили силу.

Предназначена была универсальная карточка только российским гражданам с 14-летнего возраста – бесплатно. Подать заявку можно было в специальную организацию, занимающуюся изготовлением универсальных карточек, или на сайте Госуслуги в личном кабинете гражданина. Требовалось заполнить заявление на ее оформление. В нем заявитель помимо основной информации о себе указывал также наименование того банковского учреждения, в котором он хотел бы иметь счет. Необходимо было при подаче

---

<sup>95</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/) (дата публикации 21.11.2018г.)

<sup>96</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/8486777068b67b0f75cc93778b9c20878f63d400/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/8486777068b67b0f75cc93778b9c20878f63d400/) (дата публикации 04.01.2021).

<sup>97</sup> Мирзоева А.В. Универсальная электронная карта (обзор положений Закона) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/universalnaya-elektronnaya-karta-obzor-polozheniy-zakona> (дата публикации: 14.05.2010).

заявки принести все основные документы российского гражданина: общегражданский паспорт; СНИЛС; ИНН; полис ОМС.

На месте обращения производилось фотографирование заявителя. Сотрудник, принимавший документы, выдавал уникальный номер заявки, по которому гражданин мог отслеживать статус выполнения. По истечении 30 дней электронная карточка была готова, заявитель получал вместе с ней конверт с ПИН-кодами.

При желании, если в заявлении было отмечено, то на чип карты размещался электронный ключ цифровой подписи. Такая услуга оказывалась не во всех пунктах выдачи карт. Только в тех, где имелась техническая возможность такого изготовления<sup>98</sup>.

Отказ в изготовлении УЭК мог последовать по следующим причинам:

- ранее карта была уже предоставлена данному лицу;
- заявление не было заполнено полностью с соблюдением всех правил;
- в заявке были указаны неверные сведения или предоставлена ложная информация<sup>99</sup>.

Сегодня есть проблемные вопросы, которые необходимо решить с помощью столь масштабного изменения подхода к идентичности. При разработке регламента выдачи электронных паспортов учитывался как положительный, так и отрицательный опыт зарубежных стран, в которых действуют такие удостоверения личности. «Реализация проекта об обязательном переходе населения на универсальное удостоверение личности в очередной раз была запланирована правительством в 2018 году. Процесс

---

<sup>98</sup> Алиев Б.Х., Аликберова А.М. О целесообразности и проблемах внедрения универсальной электронной карты в РФ // Финансы и кредит. 2014. №14 (590). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-tselesoobraznosti-i-problemah-vnedreniya-universalnoy-elektronnoy-karty-v-rf> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>99</sup> Родина А.И. УЭК - Антихрист современного общества // Бюллетень науки и практики. 2016. №5 (6). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uek-antihrist-sovremennogo-obschestva> (дата обращения: 16.05.2021).

должен был начаться после президентских выборов в марте. Но программу отложили еще на три года»<sup>100</sup>.

Согласно информации средств массовой информации, «пластиковые паспорта начнут выдавать с 1 января 2021 года. Официальных подтверждений этому и постановлений официальных представителей – нет. В связи с опасением о второй волне коронавируса в начале 2021 года выдавать пластиковые карточки не представилось возможным»<sup>101</sup>.

Учитывая низкую мобильность россиян, которая задерживает переход населения на ID-карты, возможно, граждане проявят интерес к новому паспорту. По замыслу разработчиков, электронный идентификатор заменит несколько документов, таких как: водительские права; банковская карта; данные биометрии.

«Большинство развитых стран имеет продолжительный опыт использования ID-карт. Польза и удобство электронного идентификатора личности, доказана практикой»<sup>102</sup>. Ученые делают выводы о преимуществах от перехода на пластиковые паспорта, которые ожидают граждан Российской Федерации. К ним относятся:

«1. Комфорт – так как не придётся носить с собой базовый пакет документов. Все занесённые в память чипа бумаги, будут иметь юридическую силу, как и оригиналы.

2. Возможность производить оплаты – благодаря встроенному банковскому чипу, который может дублировать операции по банковской карте.

3. Безопасность – пластиковый паспорт обещает стать более безопасным, по сравнению с бумажным аналогом. Пин-коды и активация по СМС, это только две степени встроенной защиты. После утраты, достаточно

---

<sup>100</sup> Пластиковый паспорт гражданина РФ - URL: <https://visasam.ru/russia/passportrf/plastikoviy-pasport-rf.html> (дата обращения: 16.05.2021).

<sup>101</sup> Там же.

<sup>102</sup> Пластиковый паспорт гражданина РФ - URL: <https://visasam.ru/russia/passportrf/plastikoviy-pasport-rf.html> (дата обращения: 16.05.2021).

позвонить в МФЦ и заблокировать, утерянный или похищенный, ID-паспорт. Вместе с этим, процесс выдачи дубликата, обещает быть ускоренным.

4. Снижение уровня преступлений – в связи с введением в оборот пластиковых паспортов. Мошенникам будет намного сложнее использовать чужие персональные данные для совершения злодеяний.

5. Удалённое обслуживание – благодаря встроенной электронной подписи. У граждан появится более широкая возможность заниматься оформлением бумаг и куплей-продажей, через интернет.

6. Разгрузка ведомственных инстанций – так как сократится число посетителей. Чем больше население станет практиковать удалённые методы взаимоотношения с государством, тем меньшая нагрузка будет возложена сотрудниками на работу с клиентами.

7. Повышенный авторитет на международной арене – как следствие «осовременивания нации»<sup>103</sup>.

Ближайшие несколько лет граждане смогут выбирать между электронным и бумажным вариантом. Полагается, что в будущем получение нового образца документа, в виде пластиковых карт, будет носить обязательный характер. Думается, гражданам, стоит учесть, что с 2030 года бумажный паспорт потеряет свою законную силу. Считается, что данная реформа позволит гражданам Российской Федерации расширить свои возможности по защите своих персональных данных.

Итак, в настоящее время в Российской Федерации используется бумажный документ гражданина, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, который в скором времени возможно будет заменен на пластиковую карточку с крошечным чипом, содержащим главную информацию о владельце.

---

<sup>103</sup> Владимиров Владимир Николаевич, Кашаева Юлия Анатольевна, Пьянков Сергей Васильевич Международная научно-практическая конференция «От карты прошлого- к карте будущего» // Историческая информатика. 2018. №1 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiya-ot-karty-proshlogo-k-karte-buduschego> (дата обращения: 16.05.2021).



Проведенный анализ в рассматриваемой сфере позволил убедиться в необходимости совершенствования правового регулирования процедур предоставления государственных услуг. В частности, необходимо:

1. Внести изменения в Постановление Правительства от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»<sup>104</sup>, в части закрепления нового образца документа, удостоверяющего личность (пластиковой карты/иного электронного носителя информации), с подробнейшим его описанием.

2. В административных регламентах (Приказ МВД России от 16.11.2017 № 864<sup>105</sup> и Приказ МВД России от 30.09.2017 № 752<sup>106</sup>) исключить обязанность гражданина, при выборе электронного типа получения государственных услуг, предоставлять лично оригиналы документов в подразделения ОВМ.

В заключении следует отметить, что в настоящее время процесс предоставления государственных услуг в сфере миграции подробно урегулирован законодательством Российской Федерации, однако оптимизация имеющихся источников права по предложенным направлениям будет способствовать совершенствованию данного вида государственного управления и в конечном итоге выразится в большей удовлетворенности граждан процессом предоставления возможности иметь паспорт нового образца.

---

<sup>104</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/) (дата публикации 21.11.2018г.)

<sup>105</sup> Приказ МВД России от 16.11.2017 N 864 (ред. от 16.01.2019) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_285801/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285801/). (дата публикации 17.01.2019)

<sup>106</sup> Приказ МВД России от 30.09.2017 № 752 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_281600/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_281600/). (дата публикации 01.11.2017)

Таким образом, на основании вышеизложенного, современный паспорт гражданина РФ представляет собой официальный документ, удостоверяющий личность, с указанием ряда идентифицирующих сведений, определенных законодательно. Благодаря оснащению бланка паспорта водяными знаками, металлизированными нитями и прочими реквизитами, ограничивающими возможность подделки документа, использование является безопасным. Идентифицирующие гражданина сведения так же позволяют избежать использование бланка паспорта другими лицами, и, таким образом, обезопасить гражданина от мошенничества.

## 2 АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЕЕ РАЗВИТИИ

### 2.1 Спорные вопросы о порядке выдачи российского паспорта в законодательстве и правоприменительной практике

Основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации. Согласно действующему законодательству, все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации, обязаны иметь паспорт<sup>107</sup>.

Государственная услуга о выдаче и замене паспорта предоставляется Министерством внутренних дел Российской Федерации. Непосредственное предоставление государственной услуги осуществляется подразделениями по вопросам миграции<sup>108</sup>.

Каждый гражданин, проживающий на территории Российской Федерации и достигший возраста 14 лет обязан иметь удостоверение личности – паспорт.

Изъятие паспорта в соответствии с п. 22 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного Постановлением

---

<sup>107</sup> Приказ МВД России от 16.11.2020 № 773 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_373184/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373184/). (дата публикации 18.11.2020).

<sup>108</sup> Там же.

Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 возможно только в установленных законом случаях<sup>109</sup>. К ним относятся следующие:

1) лицо заключено под стражу или осуждено к наказанию в виде лишения свободы;

2) паспорт выдан с нарушением установленного порядка, а именно: оформлен на основании недостоверных сведений или поддельных документов; выдан лицу, в отношении которого установлен факт отсутствия гражданства РФ или отменено решение о приобретении гражданства; выдан лицу, имеющему действующий паспорт;

3) паспорт оформлен на утраченном (похищенном) бланке.

Помимо указанных случаев, правомерное изъятие документа, удостоверяющего личность возможно, например при поступлении на военную службу, при помещении в психиатрический стационар и т.п.

Незаконное изъятие паспорта или принятие его в залог представляет собой административное правонарушение, которое влечет за собой ответственность, предусмотренную статьей 19.17 КоАП РФ<sup>110</sup>. Указанная статья содержит в себе «два деяния, за совершение которых предусматривается ответственность:

1) незаконное изъятие удостоверения личности гражданина (ч.1 ст. 19.17 КоАП РФ);

2) принятие удостоверения личности гражданина в залог (ч.2 ст. 19.17 КоАП РФ).

Объектом обоих составов правонарушений является установленный законодательством порядок обращения удостоверения личности гражданина,

---

<sup>109</sup> Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/doc>

<sup>110</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 17.05.2021). URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата публикации 21.11.2018г.)

то есть соблюдение законного порядка изъятия паспорта в случаях, когда это необходимо и недопущение его неправомерного изъятия и использования.

Субъективная сторона обоих составов правонарушения характеризуется умыслом.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 19.17 КоАП РФ заключается в незаконных действиях должностных лиц, нарушающих порядок изъятия паспорта.

Субъектами указанного административного правонарушения являются должностные лица, которые осуществляют незаконные действия по изъятию у гражданина паспорта. Нередко можно наблюдать ситуацию, когда сотрудник полиции после просмотра документов не возвращает их владельцу, а убирает в карман и просит пройти в автомобиль для составления протокола. Такие действия представителя власти являются незаконными.

Субъектами правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 19.17 КоАП РФ могут быть физические или юридические лица, а также должностное лицо».

Как правило паспорт в качестве залога используют в пунктах проката, однако официально об этом не указывается.

Залог представляет собой способ обеспечения обязательства, при котором залогодержатель наделяется правом удовлетворения своих требований за счет заложенного имущества при неисполнении обязательства должником. Согласно статье 336 Гражданского кодекса РФ «предмет залога может составлять любое имущество за исключением изъятого из оборота, а также требований, которые неразрывно связаны с личностью кредитора»<sup>111</sup>. Следовательно, принятие паспорта в залог запрещено.

Думается, что граждане должны быть информированы о том, что паспорт является документом, удостоверяющим личность, и его передача другим лицам в качестве залога не допустима, а его изъятие возможно только

---

<sup>111</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 09.03.2021) // Российская газета. 1994. 8 декабря.

в исключительных случаях. Для этого возможно следует на последней странице паспорта разместить соответствующую информацию о распоряжении данным документом.

Таким образом, паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Незаконное изъятие паспорта, а также его принятие в залог составляет административное правонарушение.

Согласно исследованиям И.В. Новожилова, «в такой ситуации мог оказаться любой гражданин, в том числе пенсионеры, имеющие бессрочный паспорт, выданный в возрасте 45 лет, так как они могут потерять или испортить документ, а кроме того, гражданство пожилых людей также может быть поставлено под сомнение, если их дети, обратившиеся за их документами или документами их детей, оформили свое гражданство на основании гражданства их родителей»<sup>112</sup>.

В таких случаях проводились длительные проверки законности приобретения или регистрации гражданства, т. е. «действительности» выдачи паспортов. В результате лица, обратившиеся в департамент миграции МВД, а также их дети становились «негражданами», и у них изымались российские паспорта.

Проблемы незаконной выдачи паспорта заключалась в том, что документ ранее был выдан человеку теми же должностными лицами или их предшественниками или коллегами. Именно они, как и их коллеги раньше, из-за некомпетентности, ошибок, а зачастую и из корыстных побуждений сами совершали нарушения, выдавая российские паспорта с нарушением установленного порядка.

В юридической практике неоднократно юристам приходится сталкиваться с разными нелепыми и абсурдными с точки зрения элементарной

---

<sup>112</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 09.03.2021) // Российская газета. 1994. 8 декабря.

логики ситуациями. К примеру, когда чиновники, изымая или признавая незаконным и недействительным паспорт гражданина Российской Федерации, в одночасье превращали законопослушных людей в практически бесправных «неграждан».

Например, «Управление МВД РФ по Пензенской области, чтобы впоследствии инициировать процедуру лишения гражданства гражданина РФ, обратилось в суд с заявлением об установлении юридического факта использования поддельного документа и сообщения заведомо ложных сведений при приобретении российского гражданства.

Заявитель сослался на то, что при приеме в российское гражданство мать гражданина РФ якобы представила поддельные документы – в частности, свидетельство о приеме в российское гражданство, выданное Генеральным консульством Российской Федерации в одной из зарубежных стран. Более того, основным и, по сути, единственным аргументом, на основании которого заявитель сделал такой вывод, было отсутствие информации о выдаче справки в Генеральном консульстве, в то время как в заявлении о принятии доверителя в гражданство говорится, что подлинность представленных документов подтверждается подписью уполномоченного лица паспортно-визовой службы.

Статья 22 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» четко определяет, что решение о приобретении российского гражданства подлежит отмене, если установлено, что оно было принято на основании поддельных документов или заведомо ложных сведений. В пункте 53 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325, предусматривает, что решение по этим вопросам аннулируется, если в суде будет установлено, что заявитель использовал поддельные документы или сообщил заведомо ложные сведения, на основании которых оно было принято».

Более того, юридическое значение имеет только прямое намерение лица сообщить заведомо ложную информацию, а не ввести в заблуждение

государственные органы. Информация, предоставленная заявителем в случае неправильного представления о ее подлинности и достоверности, не может считаться заведомо ложной. Поэтому простое отсутствие информации о выдаче справки из консульства не означает, что мать гражданина РФ действовала недобросовестно. В пояснительной записке она указала, что подала все документы для получения гражданства в Генеральное консульство, и оно выдало ей справку, на основании которой в 2000 году она получила российский паспорт. Действовавшая на тот момент редакция Закона о гражданстве 1991 года (статья 24) предусматривала, что отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации возможна в течение 5 лет после приема. В связи с этим все случаи выдачи паспортов гражданина Российской Федерации при приобретении или регистрации гражданства через 5 лет могут быть уничтожены.

Мать гражданина РФ узнала, что российский паспорт ей выдали с нарушением закона, только в 2008 году-то есть на момент проверки прошло 8 лет, и вся информация о случаях выдачи паспортов при приобретении или регистрации гражданства, скорее всего, была уничтожена. Отсутствие соответствующей информации в Генеральном консульстве можно объяснить либо недобросовестностью сотрудников, которые ввели женщину в заблуждение, либо потерей информации. Соответственно, нет оснований утверждать, что мать гражданина РФ добровольно ввела в заблуждение сотрудников паспортно-визовой службы, представив им заведомо поддельный документ. Кроме того, согласно статье 5 Закона о гражданстве гражданами Российской Федерации являются «лица, имеющие гражданство Российской Федерации на дату вступления в силу настоящего Федерального закона». Кроме того, в статье 42 говорится, что «документы, выданные в соответствии с ранее действовавшим законодательством о гражданстве Российской Федерации, сохраняют юридическую силу, если они оформлены надлежащим образом и считаются действительными на дату вступления в силу настоящего Федерального закона». Также необходимо учитывать, что на момент подачи



заявления о приеме в гражданство Российской Федерации гражданин РФ был несовершеннолетним и не имел права подавать его самостоятельно, а также нести ответственность за предоставленную о себе информацию. Положение пункта 2 статьи 24 Закона о гражданстве 1991 года, действовавшего на момент принятия решения о предоставлении гражданства гражданина РФ, предусматривало, что отмена не распространяется на супругу заявителя и детей, которые получили российское гражданство вместе с ним, если не будет доказано их знание о незаконности приобретения гражданства. В действующей редакции Закона о гражданстве такого положения нет. Однако в постатейном комментарии к этому Закону, опубликованном в 2015 году, указывается, что при отмене ранее принятого решения о гражданстве Российской Федерации следует учитывать так называемое «правило индивидуальной ответственности». Кроме того, презумпция невиновности, установленная Конституцией Российской Федерации, является более широкой, и распространяется на все органы государственной власти и сферы деятельности, где установлена вина лица, в том числе и по рассматриваемому делу»<sup>113</sup>.

К сожалению, зачастую не так просто доказать свою правоту в судах, и если обратиться к практике Мосгорсуда при рассмотрении подобных дел в кассационном порядке, то ситуация выглядит довольно печально. Есть примеры, когда суд соглашается с доводами ГУВМ МВД о наличии ошибки, допущенной сотрудниками бывшей паспортно-визовой службы при определении гражданства, и отменяет законное решение первой инстанции. Более того, практически невозможно возбудить надзорное производство в Верховном Суде Российской Федерации по жалобе гражданина. Раньше можно было добиться хотя бы искового заявления по делу, получив отказ с возражениями на доводы. С 1992 года по настоящее время Верховный Суд

---

<sup>113</sup> Решение № 2-804/2019 2-804/2019(2-9581/2018;)-М-8899/2018 2-9581/2018 М-8899/2018 от 28 января 2019 г. по делу № 2-804/2019. URL : <https://sudact.ru/regular/doc/CwQVvIz8WPLh/> (дата обращения 16.05.2021)

Российской Федерации не высказывал мнения по разрешению споров по вопросам гражданства и лишения статуса гражданина путем изъятия паспорта. И есть только три основных вопроса, которые нуждаются в разъяснении: о постоянном проживании, о признании гражданства по рождению и об изъятии паспорта из-за «отсутствия» гражданства после того, как он был доступен в течение многих лет.

Говоря об электронных базах данных по гражданству, то в них содержится не вся информация. Некоторые данные были потеряны при объединении баз данных. Так у Министерства внутренних дел и Министерства иностранных дел были разные основания для выдачи паспорта РФ. В результате человек мог остаться без российского паспорта просто потому, что его не было в этих базах данных.

Так, например, гражданин Российской Федерации в возрасте 45 лет обменял паспорт, а через два года получил заключение из полиции: документ недействителен. Основание - когда этот человек получил российский паспорт вместо советского, у него не было российского гражданства. Из заключения следует, что по данным базы данных Консульского департамента МИД России, а также базы данных АИС УФМС России по Москве, Т. В. не числится в числе тех, кто приобрел российское гражданство или оформил выход из российского гражданства. Также из заключения следует, что в базе данных "Гражданство" УФМС России по Иркутской области отсутствуют сведения о приобретении заявителем российского гражданства, в УФМС России по Иркутской области о приобретении российского гражданства в установленном порядке не обращались. Регистрация Т. В. по месту жительства на территории Российской Федерации на 06.02.1992 г. отсутствует. Однако в суде все закончилось благополучно, потому что мужчина родился в РСФСР<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Определение Мосгорсуда от 24.05.2012 N 4Г/6-3779 (извлечение) – URL : [https://docs.google.com/document/d/1XTvCzNGXyCqyxnbw\\_U256pO1VKQFeMCq9rUSqRiUNa4/edit](https://docs.google.com/document/d/1XTvCzNGXyCqyxnbw_U256pO1VKQFeMCq9rUSqRiUNa4/edit) (дата обращения 16.05.2021)

Люди, получившие гражданство за рубежом через российское посольство или консульство, а также их дети были особенно уязвимы. Все бумаги по процедуре остались за границей и исчезли в недрах архивов без каких-либо электронных следов. В 2004 году гражданке М. через посольство выдали заграничный паспорт, так как внутренние паспорта за границей не выдаются. В 2006 году по этому паспорту в Москве ей был выдан внутренний паспорт, в 2008 году она зарегистрировалась как индивидуальный предприниматель, а позже получила новый паспорт. Неожиданно в 2017 году полиция сообщила: все документы недействительны, потому что нет подтверждения самому первому паспорту. В базе данных Министерства иностранных дел нет данных, в посольстве не сохранилось никаких записей, а документы оттуда были уничтожены, поскольку срок хранения истек. В апелляционной жалобе гражданка РФ просила об отмене решения суда, поскольку, полагала, что судом неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, а выводы суда не соответствуют обстоятельствам дела, считала необоснованными выводы суда первой инстанции об отсутствии доказательств приобретения ею гражданства РФ. Проверив материалы дела, выслушав явившихся в заседание судебной коллегии лиц, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия пришла к выводу об отсутствии оснований для ее удовлетворения<sup>115</sup>.

Ввиду отсутствия гражданства возникает большое количество спорных ситуаций и последствий: человек не может устроиться на работу, обратиться за медпомощью или спокойно жить там, где провел много лет, — потому что у иностранцев и лиц без гражданства есть свои правила пребывания в Российской Федерации. Верховный суд рассмотрел второй и третий из трех приведенных выше примеров. Промежуточный результат обоих эпизодов один и тот же: люди, десятилетиями проживавшие в Российской Федерации,

---

<sup>115</sup> Апелляционное определение Мосгорсуда от 06.06.2019 № 33а-3952/2019 – URL : <https://docs.google.com/document/d/1gE4fbwNIJv9q2SS2nf52THMn0zloO3rmiRF3dI7vGAU/edit> (дата обращения 16.05.2021)

оказались лицами без гражданства с недействительными российскими паспортами. Хотя все это время не было никаких жалоб на документы, мужчина и женщина жили и работали спокойно. Нижестоящие суды сочли действия полиции законными. Но не Верховный суд, который указал на это. В первом случае мужчина оформил российское гражданство в посольстве России, но документы об этом были утеряны, и в базах данных МВД и МИД о нем не было никакой информации. В возрасте 45 лет он обменял свой паспорт, и через два года ему сообщили, что он на самом деле не является гражданином<sup>116</sup>.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Такие основания имелись. Как и в случае с женщиной, которая получила российское гражданство за границей вместе с родителями. Затем она вернулась в Российскую Федерацию, оформила один внутренний паспорт, затем, в связи со сменой фамилии, второй и, наконец, третий — в возрасте 45 лет. И вдруг после всего этого она получает уведомление из полиции: у нее тоже нет российского гражданства, потому что родители женщины были включены в базу данных МИД, а сама она - нет<sup>117</sup>.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327-

---

<sup>116</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.08.2019 N 4-КА19-4. URL : <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-09082019-n-4-ka19-4/> (дата обращения 16.05.2021)

<sup>117</sup> Кассационное определение № 77-КА19-3. URL : [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1798602](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1798602) (дата обращения 16.05.2021)

330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определила : решение Левобережного районного суда города Липецка от 26 июня 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 27 августа 2018 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявленные иски требования Цветковой О. А. удовлетворить. Признать незаконным и отменить заключение Управления по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области от 5 марта 2018 года об отсутствии у Цветковой О. А. гражданства Российской Федерации и возложить на Управление по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области обязанность выдать Цветковой О. А. паспорт гражданина Российской Федерации.

Верховный Суд принял такое решение так как:

Во-первых, когда человеку впервые выдается российский паспорт, полиция обязана проверить, имеет ли он российское гражданство. Если паспорт выдан, человек имеет право считать себя полноправным гражданином России. Более того, он может быть в этом уверен, когда неоднократно обменивался документом, пользовался всеми правами россиянина и выполнял присущие этому обязанности.

Во-вторых, люди не должны нести ответственность за ошибки чиновников. Если в архиве нет документов и отметок в базах данных, то в первую очередь свидетельствует о халатности бюрократов, на которую человек не может повлиять.

В-третьих, согласно закону, оставить заявителя без гражданства можно только в том случае, если полиция четко докажет в суде, что он изначально представил поддельные документы. Или он вступил в сговор с конкретным должностным лицом, и ему тайно, сознательно незаконно выдали гражданство<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Апелляционное постановление № 22К-1125/2020 от 28 августа 2020 г. по делу № 3/1-27/2020. URL : [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1798602](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1798602) (дата публикации 30.08.2020).

Поэтому в кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.08.2019 № 4-КА19-4 указано, что часть 7 статьи 4, статья 42 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», пункты 51, 52 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года N 1325 предполагают «проведение уполномоченным органом государственной власти полной и всесторонней проверки документов, представленных заявителем, и, как следствие, установление наличия (отсутствия) правовых оснований для выдачи (отказа в выдаче) паспорта гражданина Российской Федерации. При этом осуществляя выдачу лицу паспорта гражданина Российской Федерации, уполномоченный орган тем самым подтверждает (удостоверяет) наличие у такого лица гражданства Российской Федерации»<sup>119</sup>.

При этом, как считает И.В. Новожилов, «действующее законодательство в ряде случаев допускает, возможность проверки обоснованности выдачи лицу уполномоченным органом документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, однако такая проверка не предполагает произвольного вмешательства государства в осуществление права лица на уважение его личной и семейной жизни и направлена на защиту публичных интересов»<sup>120</sup>.

Признание государством факта необоснованной выдачи лицу документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, влечет для такого лица определенные (в ряде случаев неблагоприятные) правовые

---

<sup>119</sup> Кассационное определение № 77-КА19-3. URL : [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1798602](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1798602) (дата обращения 16.05.2021)

<sup>120</sup> Новожилов И.В. Опыт взаимодействия УФСИН России по Мурманской области и территориального подразделения ФМС России по выявлению незаконно находящихся на территории Российской Федерации граждан иностранных государств // Ведомости УИС. 2015. №8 (159). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-vzaimodeystviya-ufsin-rossii-po-murmanskoy-oblasti-i-territorialnogo-podrazdeleniya-fms-rossii-po-vyyavleniyu-nezakonno> (дата обращения: 15.05.2021).

последствия, в том числе и в случае, если на основании указанного документа лицо в течение длительного периода времени осуществляло реализацию своих прав и обязанностей, в том числе вытекающих из правового статуса гражданина Российской Федерации.

В этой связи, «с учетом конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, решение о необоснованности выдачи лицу указанного выше документа может быть принято уполномоченным органом исключительно по результатам проведения комплекса проверочных мероприятий, в ходе которых будут установлены бесспорные факты, свидетельствующие о наличии неправомερных и (или) виновных действий со стороны заявителя и (или) со стороны должностных лиц уполномоченного органа, в нарушение установленных требований допустивших возможность выдачи лицу паспорта гражданина Российской Федерации при отсутствии на то законных оснований (в том числе при отсутствии документа, свидетельствующего о принадлежности такого лица к гражданству Российской Федерации)»<sup>121</sup>.

В случае если такие факты не были установлены, указанное решение уполномоченного органа не может быть признано законным, обоснованным и оправданным.

Таким образом, паспорт гражданина Российской Федерации выдается только гражданам Российской Федерации, а иностранному гражданину или иностранному гражданину, а также лицу без гражданства не предусмотрено получение паспорта гражданина Российской Федерации на основании

---

<sup>121</sup> Новожилов И.В. Опыт взаимодействия УФСИН России по Мурманской области и территориального подразделения ФМС России по выявлению незаконно находящихся на территории Российской Федерации граждан иностранных государств // Ведомости УИС. 2015. №8 (159). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-vzaimodeystviya-ufsin-rossii-po-murmanskoy-oblasti-i-territorialnogo-podrazdeleniya-fms-rossii-po-vyyavleniyu-nezakonno> (дата обращения: 15.05.2021).

действующего законодательства, за исключением случаев, когда им было предоставлено гражданство в общем или упрощенном порядке.

## 2.2 Спорные вопросы о порядке выдачи заграничного паспорта в законодательстве и правоприменительной практике

Заграничный паспорт имеет одну основную функцию – идентификацию и подтверждение личности владельца за пределами родного государства. Без этого гражданину Российской Федерации будет отказано в пересечении границы между странами по суше или воздуху.

Оформление загранпаспорта - довольно длительный и сложный процесс, и осуществляется он в строгом соответствии с Административными регламентами Министерства внутренних дел<sup>122</sup>. Порядок выдачи и основания для отказа в выдаче загранпаспорта строго регламентированы и описаны в Федеральном законе № 114 в статье 15 - о порядке выезда из Российской Федерации<sup>123</sup>. За изготовление документа отвечает уполномоченный орган в лице Управления по вопросам миграции ГУВМ при МВД России. Именно здесь принимается окончательное решение о выдаче заявителю загранпаспорта. Отказы в выдаче загранпаспорта встречаются крайне редко.

Вся документация, представленная для оформления документа на выезд за границу, проверяется согласно нормам законодательства. Отказано в оформлении загранпаспорта может быть по нескольким причинам:

---

<sup>122</sup> Приказ МВД России от 16.11.2017 № 864 (ред. от 16.01.2019) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_285801/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285801/). (дата публикации 17.01.2019)

<sup>123</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата публикации 09.12.2020г.)



- Был поврежден общегражданский документ (например, в ситуации, когда на прохождении пограничных пунктов пропуска стоят печати, которых в нем быть не должно).

- У ребенка нет печати в свидетельстве о рождении, подтверждающей наличие российского гражданства. Это относится к детям, родившимся после 01.07.2002.

- У мужчины призывного возраста (18-27 лет) нет военного билета, подтверждающего прохождение военной службы, или он не может предъявить справку из военкомата.

- Представленные фотографии сделаны не в соответствии с установленными требованиями.

- В анкете имеются неточности.

- Гражданин не может подтвердить факт наличия российского гражданства.

Граждане, подающие заявление на выдачу загранпаспорта, должны быть готовы к тому, что уполномоченный орган может отказать в приеме документов на этапе их подачи, если документы не будут соответствовать установленным требованиям.

При оформлении загранпаспортов проблемы с их получением для детей возникают крайне редко. Чаще всего это происходит в ситуации, когда мать, отец или опекун не дают согласия на посещение ребенком зарубежных стран.

Так, например, «суд отказал в удовлетворении требований истца к ответчику об отмене решения Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по субъекту РФ о запрете оформления паспорта гражданина РФ несовершеннолетнему сыну, разрешении выезда несовершеннолетнего ребенка за рубеж. Как указал истец, ответчик, злоупотребив своим правом, не уведомив истца, немотивированно и безосновательно направил в ОФМС заявление об ограничении выезда из РФ своего сына, о запрете оформления паспорта гражданина РФ, удостоверяющего личность гражданина РФ, на основании чего принято спорное решение. Суд указал, что из анализа ст. 21

ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ», ст. 61 Семейного кодекса РФ следует, что ограничение права несовершеннолетнего гражданина РФ свободно покидать свою страну установлено в целях защиты равных прав родителей в отношении своих детей, в том числе и в вопросе возможности выезда несовершеннолетнего ребенка из РФ. Порядок подачи заявления о несогласии на выезд из РФ несовершеннолетнего гражданина РФ устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Указанный порядок регламентирован Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 12.05.2003 № 273. Данные нормы не обязывают лицо, подавшее такое заявление, излагать мотивы подачи заявления»<sup>124</sup>.

В соответствии с законодательством, регулирующим порядок въезда и выезда несовершеннолетнего, если один из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей заявит о своем несогласии на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина, вопрос о возможности его выезда разрешается в судебном порядке. Интересным представляется изучение материалов судебной практики и разъяснений государственных органов по указанному вопросу. В письме Федеральной нотариальной палаты от 27 февраля 2010 г. № 329/06-ТВ «О согласии законных представителей на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации»<sup>125</sup> отмечается, что «в согласии на выезд ребенка за пределы Российской Федерации должны быть указаны конкретные сроки выезда и конкретные страны. Федеральная нотариальная палата подчеркивает,

---

<sup>124</sup> Решение № 2-2611/2017 2-2611/2017~М-1951/2017 М-1951/2017 от 6 июня 2017 г. по делу № 2-2611/2017. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_285801/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285801/). (дата публикации 8.07.2017)

<sup>125</sup> Письмо Федеральной нотариальной палаты от 27 февраля 2010 г. № 329/06-ТВ «О согласии законных представителей на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/search/?q=письме+Федеральной+нотариальной+палаты+от+27+февраля+2010+г.+№+329%2F06-ТВ+«О+согласии+законных+представителей+на+выезд+из+Российской+Федерации+несовершеннолетнего+гражданина+Российской+Федерации»>. (дата публикации 28.02.2010)

что указание продолжительного периода без конкретной поездки не соответствует действующему законодательству и может привести к нарушению прав и законных интересов ребенка».

Министерство юстиции в своем письме от 19 декабря 2017 г. № 12-158024/17 указывает, что Минюст России не разъясняет законодательство Российской Федерации и практику его применения, однако отмечает, что срок выезда несовершеннолетнего гражданина из Российской Федерации должен указываться на период, в который осуществляется данный выезд. При этом никакого законодательного ограничения такого срока (например, на 1 год и т. п.) не установлено. Таким образом, по мнению Министерства юстиции, с учетом действующего законодательства не запрещается оформить нотариальное согласие на выезд ребенка из Российской Федерации вплоть до достижения им совершеннолетия при условии, что он будет посещать только страны, названные в таком согласии. Отметим, что указание конкретных государств – необходимое условие удостоверения согласия на выезд ребенка за пределы РФ.

Вопрос о возможности выезда ребенка за пределы Российской Федерации в судебных спорах разрешается неоднозначно.

Рассмотрим определение Верховного Суда РФ от 13 марта 2018 г. по делу № 18-КГ17-2895. Истица обратилась в суд с требованием об устранении препятствий в виде снятия ограничения на право выезда ребенка за пределы Российской Федерации и возврате загранпаспорта. Она и ответчик являлись супругами, в браке был рожден ребенок. После расторжения брака несовершеннолетний ребенок остался проживать с матерью. Ответчик забрал заграничный паспорт ребенка и подал в уполномоченные органы заявление о несогласии с его выездом за пределы Российской Федерации. По мнению истицы, данным ограничением нарушены права и законные интересы ребенка и ее самой. Решением суда первой инстанции требование удовлетворено, апелляционным определением решение оставлено без изменения.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что с выводами судебных инстанций нельзя согласиться. Верховный Суд РФ отмечает, что реализация родительских прав, связанных с воспитанием и развитием детей, предполагает совместное решение родителями вопросов, в том числе и по обеспечению отдыха детей и о выезде за границу. Анализ семейного и гражданского законодательства показывает, что судебный порядок рассмотрения спора предполагает проверку судом необходимости запрета на выезд с учетом целей поездки и исходя из интересов несовершеннолетнего ребенка предполагает исследование судом возможности конкретных поездок определенной продолжительности в определенные государства и в предполагаемые сроки. Суд отмечает, что злоупотребление правом могло бы иметь место в случае произвольного препятствования одним из родителей ребенка без учета интересов несовершеннолетнего его выезду за пределы Российской Федерации применительно к конкретной поездке на определенный срок. Аналогичные доводы содержатся в определениях Верховного Суда РФ от 20 октября 2015 г. № 75-КГ15-6, от 29 августа 2017 г. № 18-КГ17-1126<sup>126</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что вопрос выезда несовершеннолетнего за пределы Российской Федерации остается актуальным и требует дальнейшего изучения и внесения определенных изменений в действующее законодательство в целях защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, а также соблюдения и эффективной реализации прав их родителей и законных представителей.

Каждый гражданин РФ, то есть заявитель, может столкнуться с неприятной ситуацией, когда отдел миграции или многофункционального центра (далее – МФЦ) отказали в выдаче загранпаспорта. Существует множество оснований для отрицательного решения со стороны

---

<sup>126</sup> Определение Верховного Суда РФ от 13 марта 2018 г. по делу № 18-КГ17-2895. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-13032018-n-18-kg17-289/>. (дата публикации 14.03.2018)

уполномоченного органа. Для удобства из всех причин отказа в выдаче загранпаспорта можно выделить две основные категории:

1. Личная ошибка заявителя. Часто сотрудники отдела миграции или МФЦ отказывают в приеме заявления из – за невнимательности самого заявителя- допущенных ошибок, несоответствия пакета документации, предоставления недостоверных сведений.

2. Запреты третьих лиц. Свобода передвижения некоторых граждан за пределами России строго ограничена определенными соглашениями и законом. К категории этих людей могут относиться ранее судимые, военные, сотрудники, работающие с государственной тайной, и должники.

В настоящее время решения об ограничении в праве на выезд сотрудников МВД России принимаются в индивидуальном порядке, не носят массового характера и не являются обязательными при увольнении сотрудников МВД России либо переводе на должности, не связанные с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну. Указанные решения принимаются по усмотрению руководителей – уполномоченных лиц.

Вместе с тем, ст. 16 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>127</sup> указывает на то, что «во всех случаях временного ограничения права на выезд из РФ, предусмотренных статьей 15 настоящего Федерального закона, федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган выдает гражданину Российской Федерации уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации».

---

<sup>127</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата публикации 09.12.2020г.)

Статья 18 Указанного закона, говорит о том, что в случае ограничения права гражданина РФ на выезд за пределы Российской Федерации по основанию, предусмотренному пп. 1, 2 ст. 15 указанного закона, паспорт (паспорта) гражданина подлежит (подлежат) передаче на хранение до окончания срока временного ограничения в государственный орган, осуществивший выдачу паспорта.

Таким образом, ФЗ от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусматривает передачу сведений о лице, органом, принявшим решение об ограничении права на выезд, только в государственный орган, осуществивший выдачу паспорта, т.е. в подразделения Главного Управления по вопросам миграции МВД России.

Указанный закон же не предусматривает информирование о принятом решении в отношении ограничения прав граждан органов пограничного контроля для принятия мер по не выпуску в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации лиц из указанной категории.

На практике же институт изъятия паспортов у сотрудников системы МВД России, как мера предотвращения несанкционированных выездов за пределы РФ в период ограничений, является неэффективным. Паспорта у сотрудников МВД России подразделениями Управлений по вопросам миграции на местах не изымаются, органы пограничного контроля не информируются.

Данные обстоятельства способствуют совершению несанкционированных выездов за пределы РФ сотрудниками МВД России в период действия ограничений на выезд.

В связи с указанными обстоятельствами с целью минимизации потенциальных негативных последствий для безопасности Российской Федерации, связанной с несанкционированным выездом сотрудников МВД России за границу РФ в период действия ограничений на выезд и

создания условий для привлечения указанной категории лиц к ответственности, предлагается рассмотреть внесение в действующие законодательные акты ряда изменений:

1. Дополнить ч. 1 ст. 2 ФЗ от 15.08.1996г. № 114 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» словами: «..., так и за исключением тех лиц, которым доступ на выезд из Российской Федерации ограничен согласно другими нормативно-правовыми актами».

2. Внести дополнения в абзац 5 статьи 17 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» и читать в следующей редакции «Всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо только на основании и в порядке, предусмотренных законом и иными нормативно-правовыми актами.»

Неточности при заполнении анкеты или ошибки в документах на загранпаспорт не являются критичными. Как правило, сотрудники МВД России при их обнаружении практически сразу указывают на них и рассказывают, каким образом их можно исправить. После этого документы можно подавать снова.

Сотрудники МВД России, которые принимают решение об отказе в приеме документов, должны его обосновать. Они предоставляют письменное уведомление с указанием причин ограничений, а также сроков.

Заявитель может обжаловать действия сотрудников МВД России в случае неправомерного отказа в приеме документов на оформление загранпаспорта как в судебном, так и во внесудебном порядке, путем подачи заявления на оспаривание действий уполномоченных лиц в прокуратуру.

Так, например, 26 сентября 2018 года гражданин Российской Федерации обратился с заявлением о выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащего электронный носитель данных. Постановлением судебного пристава-исполнителя ГОР по ПИС УФССП России от 11 октября 2018 года К. Р. Н. ограничен выезд из

Российской Федерации с 11 октября 2018 года сроком на 6 месяцев, то есть до 11 апреля 2019 года. Заявление о выдаче паспорта было рассмотрено административным ответчиком в установленный законом месячный срок.

В силу пунктов 146, 149.2 административного регламента в рамках оказания государственных услуг миграционный отдел осуществляет межведомственное информационное взаимодействие в целях выявления оснований, которые могут привести к временному ограничению права гражданина, которому выдан паспорт, содержащий электронный носитель информации, на выезд из Российской Федерации и отказу в выдаче (выдаче) паспорта, содержащего электронный носитель информации. Межведомственные запросы о предоставлении информации (сведений) направляются, в том числе, в Федеральную службу судебных приставов или ее соответствующий территориальный орган.

В рамках предоставления государственной услуги по регистрации паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащего электронный носитель информации, административным ответчиком в рамках межведомственного информационного взаимодействия установлено, что решением судебного пристава-исполнителя ТОР по ПИС УФССП России по Удмуртской Республике от 11 октября 2018 года в отношении административного истца, установлено временное ограничение на выезд из Российской Федерации до 11 апреля 2019 года. Исходя из обязательных требований части 11 статьи 10, пункта 5 статьи 15 Федерального закона № 114-ФЗ, уклонение от исполнения возложенных на него судом обязанностей является обстоятельством, при котором паспорт не выдается.

В уведомлении начальника Управления миграции МВД России по УР от 12 октября 2018 года < номер> К. Р. Н. сообщалось, что на основании пункта 5 статьи 15 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», ему было



отказано в выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащего электронный носитель информации. Опять же с заявлением о выдаче паспорта К. Р. Н. вправе обратиться по истечении указанного срока. Статья 27 (часть 2) Конституции Российской Федерации гарантирует право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации, которое, однако, в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации может быть ограничено федеральным законом в объеме, необходимом для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 114-ФЗ, гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве выезда из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным настоящим Федеральным законом. На основании пункта 5 статьи 15 Федерального закона № 114-ФЗ право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, когда он уклоняется от исполнения обязательств, возложенных на него судом, - до исполнения обязательств или до достижения сторонами соглашения. Данное решение не создает препятствий для реализации прав и свобод. Ограничение его прав и свобод основывается на федеральном законе, преследует законную цель, является необходимым, соразмерным и соразмерным преследуемой общественно значимой законной цели. Кроме того, вопреки доводам административного истца, административный ответчик не ограничил право К. Р. Н. на выезд из Российской Федерации, такое право административного истца ограничено на основании решения судебного пристава-исполнителя от 11 октября 2018 года, которым К. Р. Н. не подал апелляцию в установленном законом порядке. При отсутствии у административного истца права на выезд из Российской Федерации отказ в выдаче ему паспорта, удостоверяющего его личность, за пределами России никоим образом не может повлиять на конституционное

право К. Р. Н. на свободу передвижения. На территории Российской Федерации его личность устанавливается по паспорту гражданина Российской Федерации. Ограничение на выезд из Российской Федерации является временным (до 11 апреля 2019 года), в связи с чем административный истец имеет право подать заявление на получение паспорта по истечении указанного срока, как ему разъяснили в уведомлении МВД по УР от 12 октября 2018 года <номер>. На основании вышеизложенного суд приходит к выводу, что требования административного истца необоснованны, административный иск К. Р. Н. удовлетворению не подлежит<sup>128</sup>.

То есть невыдача заграничного паспорта может быть обжалована гражданином в суде по месту жительства гражданина, однако это не означает фактической отмены решения о невыдаче. Суд в праве как отменить, так и оставить без изменений решение о выдаче документа. Так граждане которые обжалуют действия сотрудников, уполномоченных на выдачу загранпаспорта, сами не соблюдают требования законодательства по предоставлению необходимой документации для оформления им загранпаспорта.

Рассмотрим следующий пример, Еременко С. А. подал административный иск в Управление внутренних дел УМВД России по Новосибирской области о признании незаконным отказа в выдаче паспорта и возложении обязанностей по оформлению и выдаче паспорта, указав в обоснование, что он получил уведомление о том, что его право на выезд ограничено, так как он освобожден из-под ареста под подписку о невыезде, и вновь он может ходатайствовать о выдаче загранпаспорта после освобождения от наказания. Административный истец считает отказ в выдаче ему заграничного паспорта незаконным, нарушающим его права на свободу выбора места жительства и передвижения, поскольку он не отбывает наказание и никогда не был осужден. Сведения, указанные в уведомлении, не

---

<sup>128</sup> Решение Октябрьского районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 13.12.2018г. «Об отказе в выдаче заграничного паспорта». URL : <https://18.мвд.рф/document/16296717> (дата публикации 16.05.2021г.).

соответствуют фактическим обстоятельствам, поскольку истец не находится под следствием на территории Российской Федерации, в отношении него не возбуждено никаких уголовных дел, и никакие уголовные дела не расследуются в производстве следственных органов, а также других органов, ответственных за расследование уголовных дел. Истец также отметил, что ранее он получал заграничный паспорт. В связи с этим он просит признать отказ в выдаче загранпаспорта незаконным, а также возложить на административного ответчика обязанность по выдаче и выдаче загранпаспорта. Исходя из изложенных норм, суд приходит к выводу, что Еременко С. А. должен обратиться с заявлением о выдаче заграничного паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по контролю и надзору в сфере миграции, или в его территориальный орган. На основании изложенного, руководствуясь статьями 175-180, 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд постановил: административные иски Еременко к Управлению внутренних дел УМВД России по Новосибирской области о признании незаконным отказа в выдаче паспорта, а также возложении обязанностей по оформлению и выдаче паспорта-удовлетворить частично. Признать незаконным отказ Управления внутренних дел УМВД России по Новосибирской области выдать Еременко паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Однако суд не нашел оснований для удовлетворения требований истца о возложении на административного ответчика обязанностей по оформлению и выдаче паспорта, поскольку в соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» порядок выдачи паспорта для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию гражданина устанавливается федеральным органом исполнительной власти,

уполномоченным осуществлять функции по контролю и надзору в сфере миграции<sup>129</sup>.

В данном случае суд встал на сторону истца и признал неправомерным отказ в выдаче загранпаспорта, однако выдача документа, исходя из этого документа, не будет произведена автоматически, а необходимо обратиться с соответствующим заявлением о выдаче заграничного паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальный орган.

Таким образом, отказ гражданину Российской Федерации в праве на выезд из Российской Федерации и отказ по оформлению загранпаспорта может быть обжалован в суде.

Рассмотрев спорные моменты о выдаче гражданину Российской Федерации загранпаспорта, можно сделать вывод, что право гражданина РФ на свободу передвижения является неурегулированным вопросом. Противоречия и несогласованность заметны в применении законодательных норм и в непосредственном принятии самих законодательных актов. В соответствии с Конституцией РФ, Трудовым кодексом РФ, Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», государство само устанавливает незыблемое право человека и гражданина самому выбирать место жительства, место, где он хочет трудиться, а также место отдыха для гражданина. В Федеральном законе от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и в том же Законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в ст.15 сильно ограничивается это право. Думается, что вышеуказанные предложения по

---

<sup>129</sup> Решение № 2А-959/2017 2А-959/2017~М-30/2017 М-30/2017 от 17 марта 2017 г. по делу № 2А-959/2017 – URL : <https://sudact.ru/regular/doc/Hq8REqPEGfmV/> (дата обращения 16.05.2021г.)

совершенствованию законодательства решат проблемы выдачи паспортов ограниченному кругу лиц.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы.

Анализ законодательства Российской Федерации<sup>43</sup> показал, что вопросы урегулирования порядка использования и применения информационных технологий в деятельности правоохранительных органов и, в целом, жизнедеятельности общества можно считать достаточно проработанными. Но, несмотря на то, что паспортная система или подобные ей зародились давно, тем не менее, это очень динамично развивающаяся отрасль. Поэтому изучение юридических проблем, возникающих при обращении к паспортной системе, является актуальным направлением в правовой науке.

Ретроспективный анализ показал эффективное функционирование паспортной системы, которое считается наиболее полноценным и соответствующим международным стандартам в данной сфере.

В современном обществе паспортная система обеспечивается, как один из видов административного надзора и имеет важное значение по предупреждению различных преступлений, в особенности преступлений террористической направленности, имеет значение для выявления лиц, желающих совершить преступления и для пресечения и предупреждения их преступных действий.

Нормативно-правовое регулирование паспортной деятельности основано на международном, российском федеральном законодательстве.

Если рассматривать конкретные взаимоотношения между органами внутренних дел, которые осуществляют паспортно-регистрационные действия, то можно увидеть проблемные моменты. В данном случае в России есть нормативно правовая база регламентирующая порядок функционирования паспортной системы, но практика показывает, что между

действующим законодательством и действиями правоприменительных органов есть разногласия, что подтверждается судебной практикой.

Судебная практика показывает, что деятельность правоприменительных органов и положения законодательных актов противоречит друг другу, в связи с чем совершаются ошибки в практике применения паспортно-визовых правил, что увеличивает напряженность во взаимоотношениях исполнительных и регулирующих органов с гражданами.

Исходя из анализа теоретических исследований сущности, понятий и содержания паспортной системы, предлагается определение понятия «паспортная система» которое изложено в исследовании.

В зарубежных странах используются удостоверения личности в разных форматах. Паспортная система развита на современном уровне, в большинстве зарубежных стран не используются бумажные паспорта, так как они считают такие удостоверения личности самыми ненадежными средствами хранения персональных данных. Российскому государству необходимо перенять опыт зарубежных стран в развитии паспортной системы. А именно развить систему выдачи электронных карт с персональными данными гражданина Российской Федерации, подтверждающих удостоверение его личности.

В настоящее время в Российской Федерации используется бумажный документ гражданина, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, который в скором времени возможно будет заменен на пластиковую карточку с крошечным чипом, содержащим главную информацию о владельце.

Ближайшие несколько лет граждане смогут выбирать между электронным и бумажным вариантом. Полагается, что в будущем получение нового образца документа, в виде пластиковых карт, будет носить обязательный характер. Думается, гражданам, стоит учесть, что с 2030 года бумажный паспорт потеряет свою законную силу. Считается, что данная реформа позволит гражданам Российской Федерации расширить свои возможности по защите своих персональных данных.

Проведенный анализ в рассматриваемой сфере позволил убедиться в необходимости совершенствования правового регулирования процедур предоставления государственных услуг. В частности, необходимо:

1. Внести изменения в Постановление Правительства от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», в части закрепления нового образца документа, удостоверяющего личность (пластиковой карты/иного электронного носителя информации), с подробнейшим его описанием.

2. В административных регламентах (Приказ МВД России от 16.11.2017 № 864 и Приказ МВД России от 30.09.2017 № 752 ) исключить обязанность гражданина, при выборе электронного типа получения государственных услуг, предоставлять лично оригиналы документов в подразделения ОВМ.

Также следует отметить, что в настоящее время процесс предоставления государственных услуг в сфере миграции подробно урегулирован законодательством Российской Федерации, однако оптимизация имеющихся источников права по предложенным направлениям будет способствовать совершенствованию данного вида государственного управления и в конечном итоге выразится в большей удовлетворенности граждан процессом предоставления возможности иметь паспорт нового образца.

Таким образом, современный паспорт гражданина РФ представляет собой официальный документ, удостоверяющий личность, с указанием ряда идентифицирующих сведений, определенных законодательно. Благодаря оснащению бланка паспорта водяными знаками, металлизированными нитями и прочими реквизитами, ограничивающими возможность подделки документа, использование является безопасным. Идентифицирующие гражданина сведения так же позволяют избежать использование бланка паспорта другими лицами, и, таким образом, обезопасить гражданина от мошенничества.



Проблемы незаконной выдачи паспорта заключается в том, что документ ранее был выдан человеку некомпетентным сотрудником органов внутренних дел, из-за чего возникает масса ошибок, а зачастую и из корыстных побуждений сами сотрудники совершают нарушения, выдавая российские паспорта с нарушением установленного порядка.

Паспорт гражданина Российской Федерации выдается только гражданам Российской Федерации, а иностранному гражданину или иностранному гражданину, а также лицу без гражданства не предусмотрено получение паспорта гражданина Российской Федерации на основании действующего законодательства, за исключением случаев, когда им было предоставлено гражданство в общем или упрощенном порядке.

Заграничный паспорт имеет одну основную функцию – идентификацию и подтверждение личности владельца за пределами родного государства. Без этого гражданину Российской Федерации будет отказано в пересечении границы между странами по суше или воздуху.

В настоящее время решения об ограничении в праве на выезд сотрудников МВД России принимаются в индивидуальном порядке, не носят массового характера и не являются обязательными при увольнении сотрудников МВД России либо переводе на должности, не связанные с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну. Указанные решения принимаются по усмотрению руководителей – уполномоченных лиц. На практике же институт изъятия паспортов у сотрудников системы МВД России, как мера предотвращения несанкционированных выездов за пределы РФ в период ограничений, является неэффективным. Паспорта у сотрудников МВД России подразделениями Управлений по вопросам миграции на местах не изымаются, органы пограничного контроля не информируются.

Данные обстоятельства способствуют совершению несанкционированных выездов за пределы РФ сотрудниками МВД России в период действия ограничений на выезд.

В связи с указанными обстоятельствами с целью минимизации потенциальных негативных последствий для безопасности Российской Федерации, связанной с несанкционированным выездом сотрудников МВД России за границу РФ в период действия ограничений на выезд и создания условий для привлечения указанной категории лиц к ответственности, предлагается рассмотреть внесение в действующие законодательные акты ряда изменений:

1. Дополнить ч. 1 ст. 2 ФЗ от 15.08.1996г. № 114 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» словами: «..., так и за исключением тех лиц, которым доступ на выезд из Российской Федерации ограничен согласно другими нормативно-правовыми актами».

2. Внести дополнения в абзац 5 статьи 17 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» и читать в следующей редакции «Всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо только на основании и в порядке, предусмотренных законом и иными нормативно-правовыми актами.»

Думается, что вышеуказанные предложения по совершенствованию законодательства решат проблемы выдачи паспортов ограниченному кругу лиц.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ

#### ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Европейская Конвенция о гражданстве. URL : <https://docs.cntd.ru/document/901799763> (дата публикации 15.05.2021г.).
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 09.03.2021) // Российская газета. 1994. 8 декабря.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (в ред. от 20.04.2021). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/). (дата публикации 22.04.2021).
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 17.05.2021). URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата публикации 21.11.2018г.).
6. Федеральный закон РФ от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 13.07.2020г.) «О гражданстве Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/) (дата обращения 15.05.2021г.)
7. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата публикации 09.12.2020г.)

8. Федеральный закон РФ от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/) (дата обращения 16.05.2021г.)
9. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/8486777068b67b0f75cc93778b9c20878f63d400/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/8486777068b67b0f75cc93778b9c20878f63d400/) (дата публикации 04.01.2021).
10. Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 (ред. от 24.02.2021г.) «О закрытом административно-территориальном образовании». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/) (дата обращения 15.05.2021г.)
11. Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 08.12.2020г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2255/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/) (дата обращения 15.05.2021г.)
12. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/) (дата обращения 16.05.2021г.)
13. Указ Президента РФ от 21.12.2016 N 699 (ред. от 19.02.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_209309/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209309/) (дата обращения 16.05.2021г.)

14. Указ Президента РФ от 13.03.1997 № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_13631/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13631/) (дата обращения: 16.05.2021).
15. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы». URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71992260/> (дата обращения 16.05.2021г.).
16. Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196285/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/) (дата обращения: 16.05.2021).
17. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 N 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7271/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7271/) (дата обращения 15.05.2021г.)
18. Постановление Правительства РФ от 29.12.2020 N 2345 «Об утверждении Правил определения, корректировки и перераспределения между субъектами Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на

временное проживание в Российской Федерации, установления и использования ее резерва и Правил распределения квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации комиссиями, формируемыми в субъектах Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_373076/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373076/) (дата обращения 15.05.2021г.)

19. Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15101/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/) (дата публикации 21.11.2018г.)
20. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 N 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7271/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7271/) (дата обращения 15.05.2021г.)
21. Приказ МВД России от 27.04.2016 N 214 (ред. от 13.12.2019) «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне». URL : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=720211#04680821791489851> (дата обращения 16.05.2021г.)

22. Приказ МВД России от 14.08.2017 N 638 «Об утверждении формы ходатайства о выдаче разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства, направляемому иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства - члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_280095/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280095/) (дата обращения 15.05.2021г.)
23. Постановление Правительства РФ от 29.12.2020 № 2345 «Об утверждении Правил определения, корректировки и перераспределения между субъектами Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации, установления и использования ее резерва и Правил распределения квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации комиссиями, формируемыми в субъектах Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_373076/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373076/) (дата публикации 15.05.2021г.)
24. Приказ МВД России от 13.11.2017 N 851 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Утратил силу. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_284759/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284759/). (дата публикации 14.11.2020)
25. Приказ МВД России от 30.09.2017 № 752 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по

- предоставлению адресно-справочной информации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_281600/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_281600/). (дата публикации 01.11.2017)
26. Приказ МВД России от 16.11.2020 № 773 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/>. (дата публикации 18.11.2020)
27. Приказ МВД России от 16.11.2017 N 864 (ред. от 16.01.2019) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_285801/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285801/). (дата публикации 17.01.2019)
28. Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 (ред. от 14.02.2020) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденные». URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_352599/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_352599/) (дата публикации 16.02.2020г.).
29. Приказ ФМС России от 21.05.2009 N 119 (ред. от 18.06.2015) «Об организации в системе Федеральной миграционной службы деятельности по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации». URL:



- [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_88828/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88828/) (дата обращения: 16.05.2021).
30. Приказ ФМС России от 30.11.2012 № 391 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Утратил силу. URL: <http://base.consultant.ru/>. (дата публикации 18.11.2017).
  31. Постановление Совета министров СССР от 28.07.1974 г. «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР». URL: [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_383/doc383a155x939.htm/](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_383/doc383a155x939.htm/). (дата публикации 18.04.2021).
  32. Постановление СНК СССР «Об устройстве детей, оставшихся без родителей. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4340.htm/](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4340.htm/). (дата публикации 21.04.2021).
  33. Постановление СНК РСФСР ст. 3 «О прописке граждан в городских поселениях» URL : <http://base.consultant.ru/> (дата публикации 18.02.2020)
  34. Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР, издаваемое управлением Совета народных комиссаров Союза ССР. М., 1932. Отд. 1. № 84. Ст. 516. С. 821–822.
  35. Бюллетень Исполкома Мосгорсовета депутатов трудящихся. М., 1955. № 11. С. 25–29.
  36. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 г. ст. 13. «Об удостоверениях личности» URL: [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_861/doc861a649x809.htm/](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a649x809.htm/). (дата публикации 18.02.2020)
  37. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. Отдел первый. Декреты Совета Народных Комиссаров. 1918 г. № 73. Ст. 792. С. 893.

38. Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая I составленный – СПб., 1950. Т. 14. С. 1–102.
39. Судебники XV-XVI вв. Под общ. ред. академика Б.Д. Грекова. М. Л., 1952. 650 с.
40. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 2. 900 с.
41. Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 4. 900 с.
42. Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 5. 820 с.
43. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А. Г. Маньков. – М., 1986. С. 340.
44. Письмо Федеральной нотариальной палаты от 27 февраля 2010 г. № 329/06-ТВ «О согласии законных представителей на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/search/?q=письме+Федеральной+нотариальной+палаты+от+27+февраля+2010+г.+№+329%2F06-ТВ+«О+согласии+законных+представителей+на+выезд+из+Российско+й+Федерации+несовершеннолетнего+гражданина+Российской+Федерации»>. (дата публикации 28.02.2010)

## РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Агапов, А. Б. Административное право в 2 т. Том 2. Публичные процедуры. Особенная часть : учебник для вузов / А. Б. Агапов. 11-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2021. 424 с URL: <https://urait.ru/bcode/470850> (дата обращения: 15.05.2021).
2. Административная деятельность органов внутренних дел. «Часть Особенная»: Учебник / Под ред. проф. А.П. Коренева. - М., 1999.

3. Административное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 484 с. — (Высшее образование) // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/469601> (дата обращения: 15.05.2021).
4. Алехин, А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Б.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М., 1997.
5. Алиев, Б.Х., Аликберова А.М. О целесообразности и проблемах внедрения универсальной электронной карты в РФ // Финансы и кредит. 2014. №14 (590). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-tselesoobraznosti-i-problemah-vnedreniya-universalnoy-elektronnoy-karty-v-rf> (дата обращения: 16.05.2021).
6. Ахматов, А.Б. Паспортно-регистрационный режим Кыргызской Республики: Дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2011.
7. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник. - М., 2007.
8. Буденко Н.И. Обеспечение паспортной системы в СССР. - М., 1985.
9. Вишнякова, А. С. Административное право. Практикум : учебное пособие для вузов / А. С. Вишнякова, А. Б. Агапов ; под редакцией А. Б. Агапова. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. 298 с. URL: <https://urait.ru/bcode/469746> (дата обращения: 26.05.2021).
10. Владимиров, В.Н., Кашаева Ю.А., Пьянков С.В. МЕЖДУНАРОДНАЯ Научно-практическая конференция «от карты прошлого – к карте будущего» // Историческая информатика. 2018. №1 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiya-ot-karty-proshlogo-k-karte-buduschego> (дата обращения: 16.05.2021).
11. Волеводз, А.Г. Удостоверяющие личность документы с биометрическими персональными данными: международные стандарты, иностранный опыт, отечественное правовое регулирование и

- его проблемы // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2015. №1 (53). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/udostoverayuschie-lichnost-dokumenty-s-biometricheskimi-personalnymi-dannymi-mezhdunarodnye-standarty-inostrannuu-opyt> (дата публикации: 13.05.2021).
12. Габричидзе, Б.Н., Чернявский.А.Г. Административное право. Москва 2004, 16 с.
  13. Ганюшкина, Е.Б. Условия въезда иностранцев на территорию государства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/usloviya-vezda-inostrantsev-na-territoriyu-gosudarstva> (дата обращения: 16.05.2021).
  14. Гура, Г.М. Особенности паспортной системы Российской Федерации // Территория науки. 2013. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pasportnoy-sistemy-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 14.05.2021).
  15. Денисенко, М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада // Научные труды Фонда «Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара». 2003. №61. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/immigratsionnaya-politika-v-rossiyskoj-federatsii-i-stranah-zapada> (дата обращения: 13.05.2021).
  16. Дибель, В. Ю. Паспортная система, регистрация граждан: основные функции и задачи // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pasportnaya-sistema-registratsiya-grazhdan-osnovnyye-funktsii-i-zadachi> (дата обращения: 20.05.2021).
  17. Еропкин, М.И. Управление в области охраны общественного порядка. - М., 1965.
  18. Жеребцов, А. Н. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений : монография / А. Н. Жеребцов, Н. В. Павлов, А. В. Юшко ; под научной редакцией А. Н.

- Жеребцова. Москва : Издательство Юрайт, 2021. 183 с. URL: <https://urait.ru/bcode/477319> (дата обращения: 26.05.2021).
19. Зайнитдинов, Н.А. Указание национальности в паспорте гражданина Российской Федерации как форма реализации права на национальную принадлежность // Актуальные проблемы российского права. 2020. №1 (110). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ukazanie-natsionalnosti-v-pasporte-grazhdanina-rossiyskoy-federatsii-kak-forma-realizatsii-prava-na-natsionalnuyu-prinadlezhnost> (дата публикации: 13.05.2021).
  20. Золотухин, Д. В. К вопросу о сущности паспортного режима в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2012. №7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-suschnosti-pasportnogo-rezhima-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 6.05.2021).
  21. Иншакова, Е. Г. Электронное правительство в публичном управлении : монография / Е. Г. Иншакова. Москва : Издательство Юрайт, 2021. 139 с. URL: <https://urait.ru/bcode/473320> (дата обращения: 21.05.2021).
  22. Ключевский, В.О. Соч. в 9-ти томах. Т. 3. Курс русской истории. Ч. 3. М., 1988.
  23. Князев, С. Д. Административное право. Владивосток. 1997 г, 345 с.
  24. Коваленко, В.В. К вопросу о предупреждении миграционной преступности и виктимности мигрантов // Виктимология. 2015. N 1 (3). С. 25.
  25. Козлов, Ю.М. Управление в области административно-политической деятельности советского государства. -М., 1961. - С. 35.
  26. Кузурманова, И.В. Паспортная система Российской Федерации и её использование в деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности: Дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2004.
  27. Кардашова, И.Б. Правовые и организационные основы деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук.- М., 1996.

28. Козлова, Л. С. Административные регламенты : учебное пособие для вузов / Л. С. Козлова. Москва : Издательство Юрайт, 2020. 415 с. URL: <https://urait.ru/bcode/453475> (дата обращения: 13.05.2021).
29. Конин, Н. М. Административное право : учебник для вузов / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2021. 431 с. URL: <https://urait.ru/bcode/469043> (дата обращения: 16.05.2021).
30. Корзан, В.Ф. Паспортная система и органы внутренних дел. - Минск, 1981.
31. Куприянов, В.Д. Советская паспортная система и ее роль в борьбе с преступностью. - Киев, 1958.
32. Лаврентьевская летопись. Полн. собр. рус. летописей. С. 48–49. URL: [http://lrclib.ru/rus\\_letopisi/Laurence/contents.htm](http://lrclib.ru/rus_letopisi/Laurence/contents.htm). (дата публикации 13.01.1963)
33. Макуев, Р.Х. Правовое положение личности и институт гражданства Европейского Союза // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-polozhenie-lichnosti-i-institut-grazhdanstva-evropeyskogo-soyuza> (дата обращения: 16.05.2021).
34. Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под редакцией Л. Л. Попова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. 456 с. URL: <https://urait.ru/bcode/468341> (дата обращения: 16.05.2021).
35. Мирзоева, А.В. Универсальная электронная карта (обзор положений Закона) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/universalnaya-elektronnaya-karta-obzor-polozheniy-zakona> (дата публикации: 14.05.2010).

36. Мыш, М.И. Об иностранцах в России: сб. узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями. – СПб., 1888. С. 7.
37. Новожилов, И.В. Опыт взаимодействия УФСИН России по Мурманской области и территориального подразделения ФМС России по выявлению незаконно находящихся на территории Российской Федерации граждан иностранных государств // Ведомости УИС. 2015. №8 (159). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-vzaimodeystviya-ufsin-rossii-po-murmanskoj-oblasti-i-territorialnogo-podrazdeleniya-fms-rossii-po-vyyavleniyu-nezakonno> (дата обращения: 15.05.2021).
38. Осинцев, Д. В. Административное право : учебник для вузов / Д. В. Осинцев. 3-е изд., испр. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2021. 574 с. URL: <https://urait.ru/bcode/475241> (дата обращения: 16.05.2021).
39. Панкова, О.В. Административно-правовое регулирование регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2006.
40. Родина, А.И. УЭК - Антихрист современного общества // Бюллетень науки и практики. 2016. №5 (6). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uek-antihrist-sovremennogo-obschestva> (дата обращения: 16.05.2021).
41. Рябов, Ю.С. Советская паспортная система. - М., 1978.
42. Самигжонов, Ф.Р., Хакимов Ф.Т. -Т., 2009.
43. Самохвалов, И.Ю. Проблемы противодействия проявлениям нарушения миграционного законодательства как современной угрозе безопасности государства // Пенитенциарная наука. 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-protivodeystviya-proyavleniyam-narusheniya-migratsionnogo-zakonodatelstva-kak-sovremennoy-ugroze-bezopasnosti-gosudarstva> (дата обращения: 16.05.2021).

44. Сосновская, Ю.Н. Административно-правовое регулирование паспортно-регистрационной системы РФ: Дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2003.
45. Сосновский, А.А. Зарубежный опыт построения электронного правительства // APRIORI. Серия: Гуманитарные науки. 2015. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-postroeniya-elektronnogo-pravitelstva> (дата обращения: 13.05.2021).
46. Степанова, А.М. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде: исследование, анализ, направления совершенствования // Вестник СИБИТа. 2014. №1 (9). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predostavlenie-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-v-elektronnom-vide-issledovanie-analiz-napravleniya-sovershenstvovaniya> (дата обращения: 26.05.2021).
47. Студеникин, С.С. Советское административное право.- М., 1950.
48. Тагиров, З.И., Торопов Ю.А. Id человека: основа межгосударственного нумерованного учёта населения и идентификации личности в целях моделирования транснациональных террористических и экстремистских сетей // Вопросы безопасности. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/id-cheloveka-osnova-mezhgosudarstvennogo-numerovannogo-uchyota-naseleniya-i-identifikatsii-lichnosti-v-tselyah-modelirovaniya> (дата обращения: 13.05.2021).
49. Терещенко, О.В. Основания ограничения права гражданина России на выезд из РФ // Вестник МФЮА. 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovaniya-ogranicheniya-prava-grazhdanina-rossii-na-vyezd-iz-rf> (дата обращения: 15.05.2021).
50. Черепанова, И.В. Регистрация граждан по документам, удостоверяющим личность (теоретический анализ и практика применения): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.



### РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРАКТИКИ

1. Определение Верховного Суда РФ от 13 марта 2018 г. по делу № 18-КГ17-2895. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-13032018-n-18-kg17-289/>. (дата публикации 14.03.2018)
2. Решение Верховного Суда РФ от 20.03.2017 № АКПИ17-78 <О признании частично недействующим пункта 24 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 30.11.2012 N 391 URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_215660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215660/) (дата публикации 30.03.2017).
3. Апелляционное постановление № 22К-1125/2020 от 28 августа 2020 г. по делу № 3/1-27/2020. URL : [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1798602](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1798602) (дата публикации 30.08.2020).
4. Апелляционное определение Мосгорсуда от 06.06.2019 № 33а-3952/2019 – URL : <https://docs.google.com/document/d/1gE4fbwNlJv9q2SS2nf52THMn0zloO3rmiRF3dI7vGAU/edit> (дата публикации 16.05.2021).
5. Апелляционное определение Мосгорсуда от 14.08.2014 N 33-32226 (извлечение) – URL : [https://docs.google.com/document/d/1NJ3PRxMeLbs1vLLkTJjI1k7Z\\_bch4ZfRHZ4AtivZczs/edit](https://docs.google.com/document/d/1NJ3PRxMeLbs1vLLkTJjI1k7Z_bch4ZfRHZ4AtivZczs/edit) (дата публикации 16.05.2021).
6. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.08.2019 N 4-КА19-4 – URL : <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi->

- kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-09082019-n-4-ka19-4/ (дата публикации 16.05.2021).
7. Кассационное определение № 77-КА19-3 – URL : [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1798602](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1798602) (дата публикации 16.05.2021)
  8. Определение Мосгорсуда от 24.05.2012 N 4Г/6-3779 (извлечение) – URL: [https://docs.google.com/document/d/1XTvCzNGXyCquxn6w\\_U256pO1VKQFeMCq9rUSqRiUNa4/edit](https://docs.google.com/document/d/1XTvCzNGXyCquxn6w_U256pO1VKQFeMCq9rUSqRiUNa4/edit) (дата обращения 16.05.2021)
  9. Решение № 2А-959/2017 2А-959/2017~М-30/2017 М-30/2017 от 17 марта 2017 г. по делу № 2А-959/2017 – URL : <https://sudact.ru/regular/doc/Hq8REqPEGfmV/>) (дата публикации 16.05.2017)
  10. Решение № 2-2611/2017 2-2611/2017~М-1951/2017 М-1951/2017 от 6 июня 2017 г. по делу № 2-2611/2017 URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_285801/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285801/). (дата публикации 8.07.2017)
  11. Решение Октябрьского районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 13.12.2018г. «Об отказе в выдаче заграничного паспорта». URL : <https://18.мвд.рф/document/16296717> (дата публикации 16.05.2021г.).
  12. Решение № 2-804/2019 2-804/2019(2-9581/2018;)-М-8899/2018 2-9581/2018 М-8899/2018 от 28 января 2019 г. по делу № 2-804/2019. URL : <https://sudact.ru/regular/doc/CwQVvlZ8WPLh/> (дата обращения 16.05.2021)

#### РАЗДЕЛ IV ЭЛЕКТРОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Документы, удостоверяющие личность в США - Identity documents in the United States – URL : [https://wikichi.ru/wiki/Identity\\_documents\\_in\\_the\\_United\\_States](https://wikichi.ru/wiki/Identity_documents_in_the_United_States) (дата публикации 13.05.2021г.).

2. Информация о наличии визового / безвизового режима для граждан российской федерации, въезжающих в иностранные государств – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_126897/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126897/) (дата обращения 13.05.2021г.)
3. Из всех удостоверений личности шведы предпочитают пользоваться одним номером. При этом самым ненадежным средством хранения личных данных они считают бумажные паспорта. – URL: <https://rg.ru/2013/12/02/shveciya.html> (дата обращения: 13.05.2021).
4. Информация МИД России от 14 января 2021 г. «Режим въезда иностранных граждан, включая граждан Российской Федерации, в страны Азии и Океании в условиях пандемии (по состоянию на 12 января 2021 г.)» – URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400138755/> (дата публикации 12.05.2021г.).
5. Национальное удостоверение личности (Франция) Национальное удостоверение личности (Франция) - [https://ru.other.wiki/wiki/National\\_identity\\_card\\_\(France\)](https://ru.other.wiki/wiki/National_identity_card_(France)) – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bezvizovyuy-rezhim-indikator-globalnoy-integratsii> (дата обращения: 13.05.2021).
6. Оформление загранпаспорта – URL : <https://мвд.рф/Deljatelnost/emvd/guvm/оформление-загранпаспорта> (дата обращения 13.05.2021г.)
7. Пластиковый паспорт гражданина РФ - URL: <https://visasam.ru/russia/passportrf/plastikoviy-pasport-rf.html> (дата обращения: 16.05.2021).
8. Паспорт // Материал из Википедии — свободной энциклопедии – URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki/Паспорт> (дата обращения 13.05.2021г.).
9. Столыпинская аграрная реформа. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Столыпинская\\_аграрная\\_реформа#:~:text=5](https://ru.wikipedia.org/wiki/Столыпинская_аграрная_реформа#:~:text=5)

%20октября%201906%20года%20был,покупки%20земли%20крестьяна  
ми%20в%20кредит. (дата публикации 12.05.2021).

10. Уайт Брендан. Безвизовый режим: индикатор глобальной интеграции // Евразийская Экономическая Интеграция. 2019. №3 (4). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bezvizovyuy-rezhim-indikator-globalnoy-integratsii> (дата обращения: 13.05.2021).