Оглавление

Введение

Глава 1. Паспортная система в России

1.1 История развития паспортной системы в России

1.2 Понятие, содержание, цели паспортного режима

1.3 Понятие паспорта

Глава 2. Права и обязанности граждан РФ в условиях паспортного режима

2.1 Нормативно-правовое регулирование деятельности Федеральной миграционной службы в реализации прав и обязанностей граждан в условиях паспортного режима

2.2 Права граждан РФ в условиях паспортного режима

2.3 Обязанности граждан РФ в условиях паспортного режима

2.4 Административная ответственность за нарушение паспортного режима

Глава 3. Проблемы и перспективы развития паспортной системы в Российской Федерации

3.1 Проблемы и недостатки в организации работы отделов (отделений или пунктов) Управления Федеральной Миграционной Службы

3.2 Совершенствование организации паспортно-регистрационной деятельности

Заключение

Список использованных источников и литературы

Введение

Паспортная система в Российской Федерации представляет собой совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, обмена изъятия паспортов, регистрационного учета граждан. На сегодняшний день паспортная система играет существенную роль в деле учета населения в реализации прав и обязанностей граждан, в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Она необходима также в деле борьбы с преступностью, в профилактике различных правонарушений, в розыске лиц и т.п.

Важное значение паспортной системы обусловлено и тем, что в Российскую Федерацию идет большой поток граждан из бывших республик СССР, беженцев из «горячих точек», которым государство обязано помогать в трудоустройстве, выдаче соответствующих документов, в получении жилья, в прописке по новому месту жительства (либо регистрации) и т.п.

Паспортная система в России развивалась во взаимосвязи с укреплением государства и общества, получая законодательное закрепление целей, задач, функций её структурных элементов в комплексе нормативных правовых актов, регламентирующих организационно - правовые основы порядка, контроля за передвижением населения и иностранных граждан в пределах страны.

Основными правовыми актами, непосредственно регулирующими вопросы паспортной системы, являются:

- Указ Президента РФ от 13 марта 1997г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»;

- Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»;

- Приказ МВД РФ от 28.12.2006 г. №1105 г.Москва «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»;

- Приказ ФМС РФ от 20.09.2007 г. №208 г.Москва «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 года №62-ФЗ «О гражданстве»;

- Федеральный закон от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

- Приказ МВД РФ от 25.05.1997 №310 (ред.от31.12.2003) «Об утверждении инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам РФ для выезда из Российской Федерации и въезда в РФ»;

Известные правоведы (Бахрах Д.Н., Алехин А.П, Дибель В.Ю., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., Кондрашов Б.П., Спектор Е.И.) проводившие исследования в области паспортной системы, отмечали ее целевое предназначение, функциональность, праворазрешительное и правоограничительное действие, закрепление правовых норм, порядок выдачи, обмена, сдачи и изъятия паспортов. И хотя тема подвергалась разностороннему изучению, современное развитие данных общественных отношений требует ее дальнейшего научно-теоретического рассмотрения в свете имеющихся практических проблем.

В системе Министерства внутренних дел Российской Федерации функции по организации регистрационного учета граждан выполняют отделы (отделения или пункты) Управления Федеральной Миграционной Службы Российской Федерации, но в их работе существует определённая проблема создания механизма государственного регулирования миграционными потоками.

В связи с этим меня заинтересовала данная тема.

Целью исследования является анализ паспортно-визовой службы Российской Федерации как ведущего института административного права.

Цель исследования определила следующие конкретные задачи работы:

1. Провести рассмотрение института паспортно-визовой службы в историческом аспекте.

2. Представить анализ нормативно-правовой основы паспортно-визового режима Российской Федерации.

3. Определить административно-правовой статус гражданина Российской Федерации в условиях паспортного режима, раскрыть права и обязанности граждан Российской Федерации в этой системе правовых отношений.

4. Рассмотреть административно-правовые деликты в сфере учетно-регистрационных отношений в свете КоАП РФ, введенного в действие с 1 июля 2002 года.

5. Проиллюстрировать осуществление паспортно-регистрационной деятельности территориальными органами и подразделениями Федеральной

миграционной службы.

6. Представить перспективу развития института паспортно-визовой службы, определить существующие проблемы и возможные модели деятельности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере осуществления прав и обязанностей граждан Российской Федерации в рамках паспортной (регистрационной) системы.

Предмет исследования – права и обязанности граждан Российской Федерации в условиях паспортного (регистрационного) режима.

Для проведения исследования использовались следующие методы научной работы: исторический, правовой, сравнительный.

Глава 1. Паспортная система в России

1.1 История развития паспортной системы

Паспортная система играет важную роль в осуществлении гражданами своих прав и обязанностей, в укреплении правопорядка в стране. Как особый институт государственного управления, она направлена, прежде всего, на защиту интересов общества, законных прав и интересов граждан России.

Паспортная система совершенствовалась вместе с развитием нашего государства.

Становление российской паспортной системы напрямую связано с эволюцией российской государственности, расширением территории и ростом населения, изменением правового статуса социальных групп, особенностями внутренней и внешней политики на определенных этапах общественного развития [35, ст. 24]

Впервые в русском языке слово «паспорт» встречается в конце XVII века.

Первые паспорта, а точнее «проезжие грамоты» упоминаются в новгородских летописях XIII века, они были несовершенны и содержали в себе описание внешности человека, которому принадлежали, к примеру: «податель сей грамоты Иван, сын Федоров, от роду двадцати лет, худощав, светловолос, голубоглаз, волен путешествовать…»[30, ст. 541]

В период формирования централизованного государства потребность в учете численности податных сословий возрастает по причине усиления роли фискального ведомства в системе государственного управления. Миграционные потоки населения, движущиеся из южных княжеств на территорию северо-восточной Руси, где в XIV-XV веках шло активное собрание русских земель, способствовали созданию системы письменного учета и контроля за передвижением населения.

В XVI-XVII вв. в Соборном Уложении 1649 года был закреплен порядок прикрепления податного населения к определенному месту жительства, упорядочение миграционных потоков на окраине государства, появление первых паспортов.[ 22, ст. 152]

Постепенно в Российской империи стала складываться стройная паспортная система, которая предусматривала установление полицейского контроля за проживанием и передвижением населения, с введением ограничений для его отдельных категорий.

Вопросы паспортной системы были урегулированы основными документами того периода – Законом Санкт-Петербурга 1878 года о надзоре за паспортным режимом полицией, Положением о видах на жительство от 1893 года и Уставом о Паспортах от 1895 года. [22, с. 195]

Характерным моментом того периода было осуществление единых правил паспортизации для населения в целом. Требования «паспортизации» предъявлялись не всему населению, а отдельным его социальным слоям (купцы, мещане, ремесленники).

Предусматривалось несколько видов паспортов, которые выдавались в зависимости от размера сборов и платежей, взимаемых с их владельцев. Каждое сословие имело свои особые виды или паспорта, разделяющиеся на бессрочные и срочные. Бессрочные паспорта выдавались на свободное проживание дворянам, офицерам, чиновникам, отставным нижним чинам и их женам. Дворяне-служащие получали паспорта от их непосредственного начальника на гербовой бумаге стоимостью в 1 рубль. Срочные – для лиц всех прочих сословий на случай их путешествия.

Три вида паспортов существовали для мещан, ремесленников и крестьян на случай отлучки их от постоянного места жительства:

- паспортные книжки сроком на 5 лет при отсутствии задолженностей по сборам и платежам. Полиция отбирала паспорта у тех, кто не уплачивал установленный сбор в срок;

- бесплатные виды на отлучку выдавались в срок до 1 года пострадавшим от неурожая, пожара, наводнения;

- паспорта сроком до 1 года выдавались независимо от наличия недоимок.

Общим для всех паспортных документов являлось единство содержащихся в них сведений – фамилия, имя, отчество, звание, время рождения или возраст, вероисповедание, род занятий.

С 1900 года по 1917 год произошло ослабление жесткого контроля за передвижением, отмена отдельных ограничений для некоторых податных сословий.

Революционные потрясения, первая мировая и гражданская войны вызвали перемещение больших масс населения, появление беженцев, военнопленных, эмигрантов, фактически парализовали, действовавшую в то время, систему паспортизации населения, которая после Октябрьской революции 1917 года была полностью уничтожена.

В этот период стала развиваться система выдачи разрешений на въезд и выезд из Российской империи. Ее реализация осуществлялась Министерством Внутренних Дел.[51, ст. 28]

Паспортная система в России в 1918 году была ликвидирована Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 11 ноября 1917 года «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» было установлено общее гражданство республики.

После победы Великой Октябрьской социалистической революции паспортизация и персональный учет населения приобрели важное значение для развития народного хозяйства советского государства. В целях привлечения к труду всех трудоспособных 5 октября 1918 года СНК РСФСР издал Декрет «О трудовых книжках для нетрудящихся».[34, ст. 24]

Трудовая книжка выдавалась взамен паспортов и других документов и, являясь удостоверением личности, давала ее владельцу право на передвижение по территории республики и получение продовольственных карточек.

Не реже одного раза в месяц в трудовых книжках ставились отметки о выполнении владельцами, возложенных на них общественных работ и повинностей.

В соответствии с Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 18 декабря 1919 года всем гражданам РСФСР, достигшим 16-летнего возраста, по их просьбе стали выдаваться удостоверение личности (в городах – органами милиции, в селах и деревнях – сельским Советом крестьянских депутатов), но получение такого удостоверения не было обязательным. В дальнейшем этот порядок был упрощен, некоторое время в стране действовал принцип легитимации, то есть каждая личность, ее гражданское положение удостоверялись любыми документами, выдаваемыми учреждениями, в том числе справками домоуправлений или иных жилищно-эксплуатационных организаций.

27 декабря 1932 года ЦИК СНК СССР принял Постановление «Об установлении единой системы по СССР и обязательной прописке паспортов».[10]

С этого времени паспорт гражданина СССР стал единственным документом, удостоверяющим личность советского гражданина.

Согласно Постановлению, все граждане СССР в возрасте от 16 лет, постоянно проживающие в городах, рабочих поселках, работающие в сельском хозяйстве, на транспорте и новостройках, были обязаны иметь паспорта, которые выдавались органами милиции сроком на 3 года.[38, ст. 15-16]

Это была небольшая картонная книжка, в которой указывались основные сведения о человеке, что со временем выявило ряд недостатков при его использовании, и 21 октября 1953 года Советом Министров СССР было принято новое Положение «О паспортах», которое не предусматривало обязательность паспортизации всего населения страны. Старшее поколение еще помнит эти «книжечки» с обложкой серого цвета, изготовленные на некачественной бумаге, которая быстро приходила в негодность, они были краткосрочными и выдавались сроком на пять – десять лет.

Особенностью тех паспортов было то, что в них, как и в первые послереволюционные годы, производились отметки о приеме и увольнении с работы. Паспорта обязаны были иметь граждане СССР в возрасте от 16 лет и старше, проживающие в городах, районных центрах и поселках городского типа.

Жителям сельской местности паспорта не выдавались, что создавало для сельчан существенные трудности в реализации своих прав и обязанностей.

Новые задачи коммунистического строительства, определенные XXIV съездом КПСС, требовали изменения ряда устаревших норм паспортного режима, не отражавших социальных и экономических изменений в СССР после 1953 года.

Установленные в 60-70 годах новые правовые нормы уголовного, гражданского, исполнительно-трудового, административного и других законодательств СССР и союзных республик привели к дополнению и изменению некоторых правил паспортизации.[ 40, ст. 45]

28 августа 1974 года Правительством Союза СССР было принято Положение «О паспортной системе в СССР», в соответствии с которым право получение паспорта приобрели и сельские жители.[11, ст. 2]

Прежний паспорт 1932 года морально устарел; внешний вид его, качество изготовления не отвечали современным эстетическим требованиям. Необходимость периодического обмена документа приводила к трате рабочего и личного времени граждан. Крайне малые размеры фотографий не всегда позволяли достоверно установить принадлежность предъявляемого документа.

При изготовлении нового паспорта образца 1974 года большое внимание было уделено качеству материалов, обеспечивающих долговечность и служащих надежной гарантией от подделывания документа. По всей элегантности, чистоте и прочности рисунка, по пропорциям и взаимосвязанности всех элементов – это подлинное произведение искусства. Символика паспорта проста и лаконична. Красный цвет символизировал цвет государственного флага СССР и гвардейских знамен, звезд на фуражках защитников Родины и пионерских галстуков, духовное родство всех граждан многонационального Отечества.

И с января 1976 года началась выдача паспортов, которые уже обменены на паспорта нового образца.

В связи с распадом СССР и образованием самостоятельных государств появилась потребность в принятии законов о гражданстве и документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

С 1 октября 1997 года Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 года №232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года №828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»[14],предусмотрена выдача гражданам Российской Федерации паспортов нового образца.

Таким образом, паспортная система в России развивалась поэтапно, в органической взаимосвязи с укреплением самого государства и общества, получая законодательное закрепление целей, задач, функций ее структурных элементов в определенном комплексе нормативных правовых актов, регламентирующих организационно-правовые основы порядка, контроля за передвижением населения и иностранных граждан в пределах страны.[31, ст. 273]

1.2 Понятие, содержание, цели паспортного режима

Важное значение в обеспечении реализации прав и законных интересов граждан, а также охраны общественного порядка имеет паспортно-регистрационная система.

В исследованиях, посвященных паспортной системе, первое место отводится определению ее понятия.

Многие авторы-правоведы (Бахрах Д.Н., Алехин А.П., Дибель В.Ю., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., Кондрашов Б.П., Спектор Е.И.) выделяют такие элементы «паспортной системы», как целевое предназначение, функциональное и правоограничительное действие, закрепление правовых норм, порядок выдачи, обмена, сдачи и изъятия паспортов.

В науке административного права существует четко выстроенное определение паспортной системы: обеспечение порядка учета и регулирования передвижения граждан. Но многие проблемы не рассмотрены до сих пор. Этим объясняется интерес к выбору данной темы исследования.

В «Юридическом словаре» паспортная система рассматривается как «совокупность правил, устанавливающих порядок учета и регулирования, передвижения граждан посредством введения единых документов, удостоверяющих личность, паспортов, их прописки, регистрации и выписки, а также адресно-справочной работы»

Паспортно-регистрационная система едина для всей страны. Ее действие направлено на упорядочение передвижения как российских граждан, так и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также на розыск лиц, скрывающихся от правоохранительных органов, на управление государственной и общественной безопасности. Она играет важную роль в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также предупреждения и раскрытия преступлений.

Главными субъектами общественных правоотношений являются граждане и органы внутренних дел РФ, органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории РФ, учреждения и органы, исполняющие наказание, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, жилищно-эксплуатационные организации государственного, муниципального и частного жилищного фондов, стационарные учреждения социального обслуживания населения, лечебные учреждения, воинские части, военные комиссариаты, налоговые органы РФ, органы местного самоуправления.

Паспортная система включает в себя права и обязанности названных субъектов и возникающие при их реализации отношения по поводу:

- заполнения и выдачи паспортов гражданам России;

- выдачи иностранным гражданам видов на жительство;

 -регистрация граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства или временного проживания в России;

- выдачи гражданам России заграничных паспортов;

- контроля за соблюдением паспортного режима.

В настоящее время паспортизация и регистрация граждан решает четыре главные задачи:

1. Обеспечить граждан основным документом, который позволяет им осуществлять многие важные права (на свободу передвижения, вступление в брак, открытие банковских счетов, получение лицензий, поступление в ВУЗ, на государственную службу, участие в голосовании, использование авиационного и железнодорожного транспорта и т.д.).

По российскому праву многие права и обязанности граждан могут быть реализованы только при наличии у них паспорта или иного основного документа, позволяющего идентифицировать личность. Паспорт позволяет проверить истинность сведений о гражданине, который сам по себе сообщает, а также тех, которые содержатся в других источниках информации. Идентификация личности необходима, когда предоставляются важные права (вступление в брак, прием на работу и т.д.).

2. Обеспечить учет граждан: воинский учет, статистический учет процессов миграции, учет численности и состава проживающего на определенной территории населения (для образования избирательных округов).

3. Способствовать борьбе с преступностью, в частности, розыску лиц, скрывающихся от правосудия, от уплаты алиментов, учету лиц, прибывших из мест лишения свободы и т.д.

4. Способствовать рациональному размещению населения на территории страны, предотвращению перенаселения курортных мест, крупных городов, нарушений санитарных правил при заселении жилых помещений, обеспечению безопасности при заселении местностей с особыми административными режимами. Экономические и иные средства косвенного воздействия на выбор гражданами места проживания пока еще не обеспечивают рационального расселения населения. И регистрационный учет в определенной степени используются как средство прямого административного воздействия на процесс миграции.

Решение названных задач обеспечивает выполнение двуединой цели паспортного режима: создание условий, благоприятствующих осуществлению гражданами своих прав, а также способствующих выполнению их обязанностей, обеспечению безопасности граждан, общества, государства.[39, ст. 168]

Нетрудно заметить, что паспортно-регистрационная система все еще находится на пути реформирования, с одной стороны, в пользу упрощения ведения учета населения, а с другой – в пользу его унификации. На законодательном уровне ведутся дискуссии в пользу создания общегосударственной системы учета населения и официальных документов, удостоверяющих личность гражданина, а также замены внутреннего (общегражданского) паспорта гражданина Российской Федерации на удостоверение личности.

Составным и неотъемлемым структурным элементом паспортно-регистрационной системы является визовый режим, который следует рассматривать как определенную форму реализации паспортно-регистрационной системы, действие которой ограничено пределами конкретной местности.

Основной задачей паспортно-визового режима является регулирование передвижения и выбора места жительства и места пребывания как российских граждан, так и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, их выезда за пределы России и въезда на ее территорию.

Паспортно-визовый режим осуществляется отделами (отделениями или пунктами) Федеральной миграционной службы. Они входят в систему Управления Федеральной Миграционной Службы и осуществляют регистрационный учет, действуя в соответствии с Административным регламентом предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ от 20.09.2007 г.

Функции главного подразделения в системе МВД РФ по организации регистрационного учета граждан выполняют отделы (отделения и пункты) управления федеральной миграционной службы (УФМС) МВД России, которая была организованна на основании Указа Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 года №928 «Вопросы Федеральной миграционной службы»[12, ст. 2]

Сегодня данная служба является самостоятельным структурным подразделением системы МВД РФ. Взаимодействие отделов (отделений или пунктов) УФМС с другими службами и подразделениями органов внутренних дел является необходимым условием повышения эффективности использования ее возможностей в сфере борьбы с преступностью.

Работа отделов (отделений или пунктов) УФМС в раскрытии преступлений и розыске преступников организуется во взаимодействии с такими службами, как криминальная милиция и милиция общественной безопасности, с сотрудниками которых проводятся занятия по разъяснению возможностей автоматизированного комплекса, что дает свои положительные результаты в борьбе с преступностью.

1.2 Понятие паспорта

На протяжении долгого времени законодатель находил пути решения определения юридического статуса гражданина и закрепления правовой принадлежности гражданина к государству.

В настоящее время основным официальным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации, является паспорт. Есть и другие виды документов, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, также как: военный билет, студенческий билет, служебное удостоверение и другие. Но в отличии от них паспорт подтверждает принадлежность лица к гражданству Российской Федерации.

Бланк паспорта изготавливается по единому для всей Российской Федерации образцу с указанием реквизитов на русском языке. Обложка бланка паспорта изготовлена из износостойкого материала, темно-красного цвета. В верхней ее части в две строки размещены слова:«Российская Федерация», в середине воспроизведен тисненым золотом Государственный герб Российской Федерации, а под ним – слово «паспорт». Документ имеет размер 88х125 мм и содержит 20 страниц. Текст реквизитов и строки для внесения записей на 2,3,6 и 17 страницах расположены параллельно сгибу бланка (теперь паспорт заполняется не только ручкой, но и машинописным способом).

Особенностью паспорта является то, что подтверждается не только личность, но и гражданство, принадлежность к Российской Федерации. Поэтому паспорт выдается только гражданам России.

Паспорт гражданин обязан получить по достижении 14-летнего возраста. Законодателем сокращен срок получения паспорта впервые, так как именно в этом возрасте наступает частичная дееспособность гражданина, который самостоятельно может определять свое место жительства, совершать мелкие бытовые сделки, распоряжаться заработком и стипендией, осуществлять права автора произведения, науки, литературы и искусства, выражать согласие по вопросам приобретения и выхода из гражданства.

Паспорт является основным документом гражданина России на ее территории потому, что он содержит все главные сведения о личности: фамилию, имя, отчество, пол, дату и место рождения. Кроме того, в паспорте производятся обязательные отметки и записи:

- о регистрации гражданина по месту жительства и снятия его с регистрационного учета – соответствующими органами регистрационного учета;

- об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста – соответствующими военными комиссариатами и территориальными отделами ( отделениями и пунктами ) ФМС;

- о регистрации и расторжении брака – соответствующими органами ЗАГС и ТО ( ТП ) ФМС;

- отметка о детях, (гражданах РФ), не достигших 14-летнего возраста,

заверяется подписью сотрудника, её внёсшего, и соответствующей печатью территориального органа Федеральной миграционной службы;

- отметка о ранее выданном основном документе ( документах ), удостоверяющем личность гражданина РФ на территории РФ, и документе, удостоверяющем личность гражданина РФ за пределами РФ – ТО ( ТП ) ФМС.

По желанию гражданина соответствующими учреждениями здравоохранения и налоговой инспекцией в паспорте производится отметка о его группе крови и резус-фактор, а также об идентификационном номере налогоплательщика.

В паспорте заполняются следующие реквизиты: о территориальном органе Федеральной миграционной службы, о дате выдачи паспорта, код отдела (отделения или пункта) УФМС, выдавшего паспорт, личная подпись гражданина, подпись начальника отдела (отделения или пункта) УФМС , выдавшего паспорт.

Внесение в паспорт сведений, отметок и записей, не предусмотренных Положением, запрещается. Паспорт, в который внесены сведения, отметки и записи, не предусмотренные Положением, является недействительным.[14, ст. 6]

В республиках, входящих в состав России, могут изготавливаться вкладыши к паспортам с текстом на языке республик, а также вносится записи на языках республик.

Паспорт – это единый документ для всех российских граждан, достигших 14-летнего возраста. Большинством граждан он используется намного чаще, для более широкого круга отношений, чем другие документы.

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

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, паспорта выдаются или заменяются по окончании установленного срока военной службы по призыву.

При осуществлении юридических действий нельзя требовать от гражданина представления справок, иных документов, если соответствующие сведения имеются в паспорте. Если же сведения, содержащиеся в иных документах, противоречат тем, которые содержатся в паспорте, приоритет отдается сведениям, содержащимся в паспорте.

Для получения паспорта гражданин представляет:

- заявление о выдаче паспорта по форме №1 П;

- свидетельство о рождении;

- две личные фотографии размером 35х45 мм;

- документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству РФ ( если требуется подтвердить гражданство лица, обратившегося за получением паспорта);

- документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства;

- квитанцию об оплате государственной пошлины / либо документ, подтверждающий наличие обстоятельств, освобождающих от уплаты госпошлины.

В случае невозможности предоставления свидетельства о рождении паспорт может быть выдан на основании других документов, подтверждающих сведения, необходимые для получения паспорта.

Замена паспорта производится при наличии следующих оснований:

- достижения возраста (20-ти лет и 45 лет);

- изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и ( или )месте рождения;

- изменении пола;

- непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения и других причин;

- обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей;

- изменение внешности.

 Для замены паспорта граждан представляет:

- заявление о замене паспорта по форме №1П;

- паспорт, подлежащий замене;

- две личные фотографии размером 35х45 мм;

- документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству Российской Федерации (если требуется подтвердить гражданство лица, обратившегося за получением паспорта);

- документы, необходимые для проставления обязательных отметок в паспорте ( военный билет, свидетельства о рождении детей в возрасте до 14 лет, документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства ;

- квитанцию об оплате государственной пошлины.

Кроме того, граждане, постоянно проживающие за пределами РФ и прибывшие к месту жительства на территорию Российской Федерации, а также постоянно проживающие за пределами РФ, для выдачи паспорта предоставляют документы, удостоверяющие личность гражданина Российской федерации за пределами Российской Федерации.

Граждане, приобретшие гражданство РФ непосредственно на территории РФ, предоставляют национальные документы, удостоверяющие их личность.

Предъявленные гражданами документы, выполненные не на русском языке, подлежат переводу на русский язык.

Паспорт выдается гражданину в 10-дневный срок со дня принятия документов отделами (отделениями или пунктами) УФМС.

Гражданин обязан бережно хранить паспорт. Об утрате паспорта гражданин должен незамедлительно заявить в территориальный орган Федеральной миграционной службы.

До оформления нового паспорта гражданину по его просьбе выдается временное удостоверение личности, форма которого устанавливается МВД РФ.

Лица, у которых прекратилось гражданство Российской Федерации, обязаны сдать паспорта в территориальные органы Федеральной миграционной службы по месту жительства или по месту пребывания, а лица, проживающие за пределами Российской Федерации – в дипломатическое представительство или в консульское учреждение Российской Федерации в государстве пребывания, которые пересылают их в территориальные органы Федеральной миграционной службы по последнему месту жительства или месту пребывания этих лиц на территории Российской Федерации.

Паспорт умершего гражданина сдается в органы ЗАГС по месту регистрации смерти, которые направляют его в территориальное отделение ФМС РФ по последнему месту жительства или месту пребывания умершего гражданина на территории Российской Федерации. Паспорт гражданина, умершего за пределами Российской Федерации, сдается в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации для последующего направления его в соответствующий ТО ФМС на территории Российской Федерации.

Если паспорт найден, то он подлежит сдаче в территориальные органы Федеральной миграционной службы или в органы внутренних дел.

Паспорт лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы временно изымается органами предварительного следствия или судом и приобщает к личному делу указанного лица. При освобождении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину.

В соответствии с Положением в настоящее время паспорт обязаны иметь и военнослужащие. В обязательном порядке паспорт выдается также лицам, освобожденным из мест лишения свободы, и находящимся там осужденным, в случаях обеспечения их прав – оформлении пенсии, вступлении в брак и т.п.

Запрещается изъятие у гражданина паспорта, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В Российской Федерации существует пять видов паспортов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации – внутренние и заграничные паспорта, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка.

В отдельных случаях регламентация передвижения граждан на территории России осуществляется на основе других документов: военного билета – для солдат, матросов, сержантов, проходящих военную службу по призыву или по контракту, или справки об освобождении из мест лишения свободы.

Дипломатические и служебные паспорта выдаются гражданам Российской Федерации, обладающим статусом должностного лица. К ним относятся граждане Российской Федерации, на которых в соответствии с Венской конвенцией 1961 года о дипломатических соотношениях и другими международными договорами распространяется дипломатический иммунитет при выезде за пределы России для исполнения своих служебных обязанностей.

Должностным лицам, не обладающим дипломатическим иммунитетом, выдаются служебные паспорта на срок их служебной командировки за пределы территории России.[6, ст. 5]

Паспорт моряка выдается гражданину Российской Федерации, работающему на российском судне заграничного плавания или командируемому российским судовладельцем для работы на иностранном судне.[15, ст. 2]

Административное производство о выдаче служебного, дипломатического или заграничного в большинстве случае возможно без предъявления внутреннего паспорта.

Паспорт позволяет гражданам осуществлять наиболее полно свои права. Без предъявления паспорта невозможно вступить в ряд правоотношений, например: в брак, поступить в ВУЗ, открыть счет в сбербанке.

В паспорте отсутствует графа национальности, что говорит о соблюдении конституционного принципа: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию свой национальной принадлежности».[ 1, ст. 25]

За нарушение правил выдачи, обмена и хранения паспорта, пользования ими должностные лица и граждане привлекаются к административной или уголовной ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.

Глава 2. Права и обязанности граждан Российской Федерации в условиях паспортного режима

2.1 Нормативно – правовое регулирование деятельности Федеральной миграционной службы в реализации прав и обязанностей граждан в условиях паспортно-визовой системы в Российской Федерации

Отделы (отделения или пункты) УФМС в настоящее время выполняют функции по обеспечению исполнения законодательства, нормативно-правовых актов Российской Федерации и международных договоров о выдаче и замене гражданам Российской Федерации паспортов, о гражданстве, о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, о выезде за пределы России и въезде в Россию, о свободе передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации, что является основной задачей паспортного режима.

Правовую основу деятельности паспортного режима составляют:

- Федеральный закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места передвижения и места жительства в пределах Российской Федерации»;[5]

- Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;[6]

- Указ Президента Российской Федерации «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»;[9]

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»;[14]

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о паспорте моряка»[15]

- Правила регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»;[13]

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание»;[16]

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство»,[17] а также ряд приказов и инструкции МВД РФ.

Федеральный закон от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию» регламентирует:

- порядок оформления и выдачи документов для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

- порядок выезда 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.

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предоставил россиянам права 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.

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»[5, ст. 8,9] 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[7, ст. 8] (в пограничной полосе, закрытых военных городках и т.д.).

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

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 [8, ст. 5] предоставляла право на гражданство каждому человеку, проживающему в Российской Федерации, что соответствовало положению п. «в» ст.4 Европейской конвенции о гражданстве, 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. [48, ст. 71]

С 1 ноября 2002 года утверждено постановление Правительства Российской Федерации «Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство», которое определяет порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также перерегистрации вида на жительство. К Положению о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство прилагается Приложение № 1 с описанием бланка вида на жительство, выдаваемого иностранному гражданину и Приложение № 2 – с описанием бланка вида на жительство, выдаваемого лицу без гражданства.

Нормативная база по паспортно – визовым вопросам включает в себе практически все принятые международные конвенции и соглашения. Паспортно-визовые нормы содержатся в десятках федеральных законов, указах Президента России, постановлениях Правительства Российской Федерации, инструкциях различных ведомств и других источниках. Такая распыленность законодательства, его постоянная корректировка и частое обновление приводят зачастую к ошибкам в практике применения паспортно-визовых норм, что усиливает напряженность во взаимоотношениях исполнительных и контролирующих органов с гражданами, так как именно на них в первую очередь отражаются все эти изменения.

2.2 Права граждан в условиях паспортного режима

Часть 2 ст.27 Конституции России гласит: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию»[1, ст. 12]. Административно – правовые гарантии этого права установлены Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[6, ст. 5].

В соответствии с этим законом, 21 декабря 1997 года Президент России издал Указ, в п.1 которого сказано: «Ввести в действие паспорт гражданина Российской Федерации, дипломатический паспорт, служебный паспорт и паспорт моряка (удостоверение личности моряка), являющиеся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за ее пределами».

Правовые акты и ряд постановлений Правительства России, приказы МВД РФ, УФМС РФ образуют административно-правовую основу реализации российскими гражданами права на свободу покидать страну и возвращаться в нее.

С одной стороны, все четыре вида заграничных паспортов, являются основными документами, удостоверяющими личность гражданина России за ее пределами, а с другой – документами на право выезда из России в любую страну мира.

Паспорт, выдаваемый гражданину на общих условия, принято называть общегражданским. Три других вида заграничных паспортов (дипломатический, служебный, паспорт моряка) являются специальными, так как связаны с работой лица. Представляется, что право на заграничный паспорт относится к числу тех прав, которые одновременно являются обязательными. Чтобы реализовать право на выезд из Российской Федерации, гражданин обязан получить заграничный паспорт. Выдача заграничного паспорта – необходимое условие свободного выезда гражданина России за ее пределы. А за получением выездной визы в другую страну он должен самостоятельно обратиться в дипломатическое представительство (консульское учреждение) этого государства в России.

Для оформления паспорта гражданин, достигший 18- летнего возраста, в заявлении установленного образца должен указать свои:

- фамилию, имя, отчество (в том числе, имевшиеся ранее);

- дату и место рождения;

- место жительство;

- место работы (службы, учебы) в течение последних десяти лет.

Он должен также представить основной документ, удостоверяющий его личность, личные фотографии, документы об уплате государственной пошлины за оформление паспорта и об оплате стоимости бланка паспорта.

Гражданин России также вправе подать заявление, представить все необходимые документы с целью получения заграничных паспортов на своих несовершеннолетних детей. В заявлении об оформлении паспорта гражданин России указывает на отсутствие обстоятельств, которые могли бы препятствовать ему покинуть Россию.[41, ст. 16]

До принятия решения о выдаче паспорта отделы (отделения или пункты) УФМС устанавливают, не имеется ли в отношении заявителя указанных в законе ограничений, по которому ему может быть временно отказано в выдаче паспорта[29, ст. 85].

Так, для подтверждения достоверности сведений о том, что гражданин на день подачи заявления не призывается на военную службу, мужчины в возрасте от 18-ти до 27 лет представляют военный билет с отметкой об окончании прохождения военной службы по призыву либо соответствующую справку военного комиссариата по месту жительства.

Паспорт оформляется соответствующим ОУФМС в срок не более одного месяца со дня подачи гражданином заявления по месту жительства и четырех месяцев, если заявление подано по месту проживания. Одновременно во внутреннем паспорте (удостоверении личности) гражданина России делается отметка, свидетельствующая о выдаче ему заграничного паспорта. Гражданин должен сам получить свой паспорт и расписаться в нем в присутствии сотрудника ФМС, оформившего паспорт.

При наличии обстоятельств, связанных с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или смертью близкого родственника и требующих выезда из России, срок оформления паспорта со дня подачи заявления не должен превышать трех рабочих дней [37, ст. 67]

Основанием для срочного рассмотрения заявления может являться:

- письмо органа здравоохранения, подтверждающее необходимость срочной поездки на лечение за границу;

- письмо зарубежной медицинской организации о возможности срочного приема на лечение (одновременно представляется медицинское заключение лечебного учреждения по месту жительства больного);

- телеграфное сообщение, поступившее из-за границы и заверенное в соответствии с законодательством государства проживания (пребывания), подтверждающее факт тяжелого заболевания или смерти близкого родственника или супруга.

Общегражданский заграничный паспорт выдается сроком на пять лет.

При этом не допускается оформление нового паспорта без изъятия ранее выданного, а в случае его утраты владельцем – без объявления утерянного паспорта недействительным. При невозможности дальнейшего использования паспорта до истечения пяти лет, из-за отсутствия свободных страниц для проставления иностранных виз, гражданину по его заявлению оформляется новый паспорт. До истечения пяти лет производится также обмен паспорта при изменении в установленном порядке фамилии, имени, отчества, а также при его порче или утрате.

Граждане обязаны бережно хранить паспорт. О его утрате гражданин должен незамедлительно заявить в ФМС, который для оформления нового паспорта выдает по его просьбе соответствующую справку.

В случае призыва на военную службу гражданин обязан сдать паспорт на хранение в орган, осуществляющий его выдачу. По окончании прохождения службы решение о возвращении паспорта принимается после дополнительного согласования с органами федеральной службы безопасности и проведения необходимых проверок.

Лица, у которых прекратились российское гражданство, обязаны сдать паспорта в соответствующий территориальный орган ФМС, а проживающие вне пределов России – в ее дипломатическое представительство или консульское учреждение в государстве, предоставившем им право на проживание.

Найденные паспорта и паспорта умерших сдаются в ТО ( ТП ) ФМС, а вне пределов Российской Федерации – в соответствующие дипломатические представительства или консульства учреждения Российской Федерации.

Право гражданина России покинуть ее может быть временно ограничено в случаях, установленных законом:

1. При допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне;

2. В соответствии с законодательством Российской Федерации гражданин призван на военную службу – до окончания военной службы;

3. Гражданин задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого, - до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

4. Гражданин осужден за совершение преступления, - до отбытия наказания или до освобождения от наказания;

5. Лицо уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, - до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

6. Гражданин сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Российской Федерации, - до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы.

Во всех случаях временного ограничения прав на выезд из России орган внутренних дел выдает гражданину уведомление, в котором указываются основания 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 России.

Отказ в праве на выезд может быть обжалован в вышестоящий орган внутренних дел или непосредственно в суд, а решение об ограничении этого права гражданин, обжалуется ими в Межведомственной комиссии по рассмотрению обращении граждан России [50, ст. 10].

Военнослужащие, за исключением лиц, проходящих военную службу по призыву, выезжают из России при наличии разрешения командования, оформленного в порядке, установленном постановлением Правительства России от 19 декабря 1997 года [18, ст. 7].

При организованном выезде групп несовершеннолетних граждан России без сопровождения родителей, усыновителей, опекунов или попечителей обязанности законных представителей несовершеннолетних несут руководители выезжающих групп.

Гражданин России, признанный судом недееспособным, по ходатайству родителей, усыновителей или опекунов может выехать из Российской Федерации в сопровождении совершеннолетнего лица, способного обеспечить его безопасность и безопасность окружающих людей.

Заграничный паспорт дает гражданину право не только покинуть Россию, но и возвратиться обратно. В случае если гражданин России утратил заграничный паспорт, находясь в другой стране, ему выдается свидетельство на въезд (возвращение) в Россию.

В соответствии с постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 1998 года такое свидетельство обязано выдать гражданину по его письменному заявлению дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в соответствующей стране.

Свидетельство выдается на срок до 15 дней. На территории России оно может использоваться в качестве документа, удостоверяющего личность, но не более 10 дней со дня пересечения границы. В течении трех дней с момента прибытия к мету пребывания или жительства на родине гражданин обязан сдать его в организацию, выдавшую утерянный им паспорт.

Если при оформлении свидетельства будет выявлено, что оно выдается лицу, находящемуся в розыске, объявленном российскими правоохранительными органами, Министерство Иностранных Дел незамедлительно информирует об этом факте, а также о возможной дате и месте пересечения гражданином государственной границы России.

Прибывшие в пункт пропуска через государственную границу граждане Российской Федерации, утратившие документы на выезд в свою страну, могут быть задержаны на срок до 30 суток до установления личности.[20, ст. 6]

2.3 Обязанности граждан в условиях паспортного режима

На граждан России паспортный режим возлагает две главные обязанности: иметь паспорт и соблюдать правила регистрационного учета.

Обязанность иметь паспорт подразумевает такие обязанности, как: получать паспорт, заменять его, хранить, сдавать. Ее реализация обеспечивается организационной деятельностью органов ФМС по выдаче и замене паспортов.

Особенность этой обязанности состоит в том, что она охраняется административными взысканиями. Установлена административная ответственность за проживание без паспорта, нарушение сроков его замены, утрату его по небрежности, а также за незаконное его изъятие.

Обязанность получить может быть первичной, она возникает по достижении гражданином России 14-летнего возраста, при приеме в российское гражданство. Эта обязанность становиться вторичной в случае утраты паспорта самим гражданином, лицами, его изъявшими, иными субъектами.

По Административному регламенту выдача и замена паспортов производятся подразделениями по месту жительства, месту пребывания или по месту обращения гражданина.

Детям-сиротам, иным детям, оставшимся без попечения родителей и находящихся в специализированных воспитательных учреждениях паспорта выдаются по месту нахождения этих учреждений. Лицам, освобожденным из мест лишения свободы, если ранее они не получали паспортов, если их паспорта утеряны в ходе следствия, они выдаются по месту расположения учреждений, исполняющих наказания.

Порядок выдачи и замены паспортов регулируется Административным регламентом Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ [19].

Граждане для получения или замены паспорта представляют необходимые документы и личные фотографии соответствующим должностным лицам жилищно-эксплуатационных огранизаций государственного и муниципально-жилищных фондов, домов-интернатов для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиниц-приютов и других учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, а также акционерных обществ и коммерческих организаций, имеющих жилищный фонд.

Указанные должностные лица обязаны представить в 3-дневный срок переданные гражданами документы и личные фотографии в территориальные органы для оформления паспорта.

Граждане вправе также представлять необходимые для получения или замены паспорта документы непосредственно в территориальные органы.

Документы и личные фотографии должны быть сданы в 30-дневный срок с момента наступления оснований для выдачи или замены паспорта.

Днём принятия документов считается день подачи всех надлежащим образом оформленных документов и фотографий. Гражданам выдаётся справка о приёме документов на оформление паспорта. По желанию гражданина на срок оформления паспорта может бать выдано временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации.

Поступившие от граждан документы рассматриваются и проверяются руководителем подразделения или заместителем, или лицом, исполняющим его обязанности. Особое внимание при этом обращается на полноту и правильность заполнения заявления, визуально определяется подлинность документов, являющихся основанием для выдачи или замены паспорта.

Сведения, представленные гражданами, обратившимися за получением или заменой паспортов по месту жительства, месту пребывания, месту обращения, а также в связи с утратой (похищением) паспорта, подлежат проверке по оперативно-справочным и розыскным учётам соответствующих отделов (отделений, групп) адресно-справочной работы территориальных органов и ИЦ МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ.

Если в 10-дневный срок для выдачи или замены паспорта, не представляется возможным установить личность гражданина, обратившегося за паспортом, или подтвердить его принадлежность к гражданству Российской Федерации, сотрудник докладывает об этом рапортом руководителю, который вправе продлить оформление паспорта до двух месяцев.

Администрации учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, не менее чем за 15 дней до освобождения лиц, не имеющих паспортов, обязаны направить запрос в ОВД района, города, на территории которого находиться учреждение. К запросу прилагаются заявление осужденного и две его фотографии. Лицу, находящемуся в местах лишения свободы, паспорт вручается при освобождении.

Паспорт гражданина России подлежит замене, если:

- гражданину исполнилось 20 или 45 лет;

- у гражданина легально изменились фамилия, имя, отчество, сведения о дате и/или месте рождения;

- изменился пол;

- непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;

- обнаружены неточности или ошибки произведённых в паспорте записей;

- изменилась внешность.

В первом случае замена производиться в плановом порядке. Соответствующая обязанность распространяется на всех граждан, она связана с событием, которое произойдет в жизни каждого в определенный день. В других случаях замена обусловлена специальными поводами.

Для замены паспорта гражданин, кроме заявления и фотографии, должен представить паспорт, подлежащий замене. А если это связано со специальными поводами – документы, подтверждающие основания для замены (свидетельство о браке, медицинский документ об изменении пола и т.д.).

Во всем остальном процедура замены паспорта аналогична процедуре его получения.

Получая новый паспорт, лицо обязано сдать выданное ему временное удостоверение личности гражданина.

В случае, если после получения нового паспорта гражданина обнаружится старый, он обязан сдать его в территориальный орган ФМС. Сдать паспорта должны лица, у которых прекратилось гражданство России. Паспорта умерших сдаются в органы ЗАГС по месту регистрации смерти. Лицу, которое нашло чужой паспорт, следует сдать его в ОВД или передать владельцу. Но это скорее нравственный долг, нежели юридическая обязанность.[27, ст. 344]

Таким образом, обязанность гражданина России иметь паспорт включает в себя обязанности:

- получать паспорт при достижении 14 лет, а также повторно при утрате, отбытии наказания и т.д.;

- менять паспорт гражданина Российской Федерации при достижении 20 и 45 лет, а также в иных установленных случаях;

- хранить паспорт, не допуская порчи или потери;

- сдавать паспорт при выходе из гражданства Российской Федерации и в иных установленных случаях.

Выполнение обязанности иметь паспорт обеспечивается и запретом изымать его, если это прямо не предусмотрено законом.

К сожалению, законодательством не решен вопрос о возвращении гражданину незаконно изъятого у него родственниками, арендодателями и иными лицами паспорта. А выдача нового паспорта или хотя бы временного удостоверения в таких случаях не предусмотрена. В результате, если у гражданина (гражданки) спрятали и не отдают паспорт, деньги в банке не могут быть получены, вылететь самолетом почти невозможно, брак не может быть зарегистрирован.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны получить вид на жительство. Вид на жительство выдается иностранному гражданину на срок действия документа, удостоверяющего его личность, но не более чем на пять лет. Вид на жительство лицу без гражданства выдается на пять лет в соответствии с п.17 Постановления Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 года №794 «Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство».[17]

Обязанность гражданина соблюдать правила регистрационного учета по месту проживания

Всеобщая паспортизация граждан нашей страны ограниченно связана с их регистрацией по месту постоянного и (или) временного проживания. Только совмещение в рамках паспортного режима паспортизации и регистрации позволяет решать те задачи, ради которых он введен: ограниченно сочетать интересы граждан и государства при реализации гражданами права на свободу передвижения и иных прав.[52, ст. 12]

Регистрационный учет граждан России в 1993 году пришел на смену существовавшей с 1932 года в стране прописке. Он во многом отличается от прописки.

Во-первых, прописка имела разрешительный характер, государственные органы давали разрешение на прописку, а значит и разрешение на проживание в населенном пункте, или отказывали в этом.

Регистрационный учет носит, как правило, уведомительный характер, гражданина обязаны зарегистрировать по месту проживания, если он обратился с таким заявлением и если отсутствует установленные законом обстоятельства, при наличии которых в регистрации может быть отказано. Иными словами, регистрация расширила реальные административно-правовые гарантии для реализации гражданами конституционного права на свободу передвижения внутри страны.

Во-вторых, принятым в 1993 году Законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [5, ст. 3] четко установлено, что это право граждан России может быть ограничено только в соответствии с федеральными законами:

- в пограничной зоне;

- в закрытых административно-территориальных образованиях;

- в зонах экологического бедствия;

- на территориях, где введены режимы особого, чрезвычайного и военного положения.

В-третьих, все нормативные акты, регулирующие регистрационный учет граждан, являются гласными, доступными для граждан.

В-четвертых, в России резко расширилась судебная защита прав и споры граждан с государственной администрацией по поводу регистрации нередко решаются в судебном порядке. А граждане вправе обжаловать в суд соответствующие действия властей.

В 2007 году был утверждён Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, который устанавливает порядок предоставления данной государственной услуги , определяет сроки и последовательность действий ФМС и территориальных органов ФМС России, также порядок взаимодействия ФМС РФ и её территориальных органов с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления при осуществлении полномочий по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.

Обязанность граждан России соблюдать правила регистрации по месту проживания внутри страны включает в себя обязанности:

- регистрироваться по месту жительства;

- регистрироваться по месту временного проживания;

- не допускается проживание на занимаемых жилых помещениях граждан Российской Федерации без паспорта, без регистрации;

- принимать меры для своевременной регистрации приглашенных ими иностранных граждан и лиц без гражданства.

Регистрацию по месту проживания граждан осуществляет в органах ФМС, а в тех населенных пунктах, где их нет – органы местного самоуправления. Отказ в регистрации граждан вправе обжаловать в вышестоящий орган или суд.

Угроза конституционному праву гражданина на свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства исходит не только от необеспеченности федеральной нормативной базы эффективными механизмами реализации прав, но и от самодеятельности органов власти и управления субъектов Федерации.[36, ст. 18-19]

Регистрация по месту жительства

Закон определяет «место жительства» как жилой дом, квартиру, иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма, поднайма, аренды или на ином законном основании.

 Можно различать **первичное** и **вторичное** вселение на жилую площадь, хотя в нормативных актах эти термины не используются.

Под **первичным** в данном случае понимается вселение на жилую площадь ее собственников, а также граждан, получивших ее на условиях найма, аренды, право которых на вселение признано судом. А под **вторичным** понимается вселение на основе договора с нанимателем жилого помещения.

В соответствии с общим паспортно-регистрационным режимом гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место обратиться с заявлением о регистрации по месту жительства по установленной Регламентом форме к должностным лицам, ответственным за регистрацию. Основанием для первичного вселения является право собственности или предоставленное организацией, собственником право и оформленное договором, ордером право найма. Основанием для регистрации является:

- заявление о регистрации по месту жительства;

- документ, подтверждающий право на первичное вселение собственников, лиц, названных в ордере, договоре;

- документ, удостоверяющий личность гражданина РФ.

Документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, необходимыми для осуществления регистрационного учёта, являются:

паспорт гражданина РФ, удостоверяющий личность гражданина на территории Российской Федерации;

паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до истечения срока его действия;

свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста;

паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина РФ за пределами РФ,- для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

Граждане, снявшиеся с регистрационного учёта по месту жительства до прибытия к новому месту жительства, представляют адресный листок убытия, выданный уполномоченным органом по прежнему месту жительства. В случае отсутствия (утраты) адресного листка убытия, гражданин в письменной форме сообщает о причинах, по которым не может его представить. Отсутствие адресного листка убытия у гражданина, снявшегося с регистрационного учёта по последнему месту жительства, не является основанием для отказа в приёме и рассмотрении его заявления о регистрации по месту жительства. Если гражданин не снялся с учета по прежнему месту жительства, это не является основанием для отказа в регистрации по новому месту жительства. В таком случае орган ФМС обязан направить соответствующие документы в территориальный орган ФМС, где гражданин состоит на учете, с целью снятие его с регистрационного учёта по месту жительства.

При вторичном вселении к заявлению, кроме того, должно быть приложено ходатайство лица, предоставляющего жилую площадь в поднаем, подписанное всеми проживающими с ним совершеннолетними членами его семьи, в том числе и бывшими членами семьи.

Конституционный Суд Российской Федерации 2 февраля 1998 года [23, ст. 1] принял постановление по делу о проверке конституционности пунктов 10,12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года №713.

Конституционный Суд признал п.п.10,12 и 21 Правил не соответствующими ч.1 ст.27 и ч.3 ст.55 Конституции России, что является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на них либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения. Положения этих нормативных актов не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами до приведения их в соответствие с настоящим Постановлением.

Пункты 12 и 21 Правил, предусматривающие основания отказа в регистрации по месту пребывания и месту жительства, как следует из их содержания, по существу, предполагают проверку подлинности представленных гражданином документов, их надлежащего оформления, обоснованности выдачи ордера, соответствия заключенного договора нормативным актам и т.д. Однако, закон не возлагает такую проверку на органы, производящие регистрацию, и она не должна ими осуществляться. Согласно названному Закону органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства.

Основанием для отказа в постоянной регистрации могут быть обстоятельства, при наличии которых регистрация, то есть легализация места жительства, нарушала бы действующие федеральные законы или решения судов. Например, если на сдаваемое собственником, на условиях найма, жилое помещение наложен арест, в судебном порядке признано невозможным совместное проживание лица, лишенного родительских прав, с несовершеннолетними детьми, судом вынесено решение о выселении без предоставления жилой площади. Нельзя регистрировать граждан, если дом (жилое помещение) занят или построен самовольно, грозит обвалом, то есть находиться в крайне аварийном состоянии. В регистрации может быть отказано, если предоставленные документы поддельны, содержат неправильные сведения. Например, ордер, договор в установленном порядке призваны недействительными или при оформлении договора нарушены требования закона.

Регистрация – один из важнейших способов государственного регулирования общественных отношений, обеспечения прав граждан и защиты публичных интересов.[49, ст. 102] В России существует регистрация граждан, сделок с недвижимостью, юридических лиц, транспортных средств общественных объединений и т.д. Она призвана легально подтвердить достоверность сведений, содержащих в документах, необходимых для официального удостоверения фактов. Необходимо установить, соответствуют ли эти сведения действительности на данный момент, правильно ли оформлены документы. Без этого государственная регистрация бесполезна и даже вредна, так как государством будут признаваться и факты, несоответствующие действительности или закону. Органы, осуществляющие регистрационный учет граждан, обязаны проверить качество представленных им документов: правильность их оформления, полноту, истинность, актуальность содержащейся в них информации.

Регистрация граждан по месту пребывания

Место пребывания – это гостиница, дом отдыха, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в котором он проживает временно. [25, ст. 48]

Если по месту жительства граждане регистрируются на неопределенный срок, то по месту пребывания – на определенный (на время командировки, лечения, учебы в вузе и т.п.). Срок временного пребывания зависит от волеизъявления гражданина, и это не связано с наличием у него жилого помещения. По заявлению гражданина срок может быть продлен.

Главное отличие регистрации по месту пребывания состоит в том, что она производиться без снятия с регистрационного учета по месту жительства. И, покидая место пребывания, граждане не снимаются с учета.

Регистрация по месту жительства оформляется путем проставления в паспорте штампа и записи в нем адреса места жительства гражданина. А при регистрации по месту пребывания выдается свидетельство о регистрации по месту пребывания. В паспорте же никакие отметки об этом не делаются. Лиц, размещенных в гостиницах, санаториях и т.п., предназначенных для временного проживания, регистрируется по их прибытии администрация на основании паспортов и иных документов, удостоверяющих личность. Вместо свидетельства о регистрации им могут выдаваться иные документы: карта гостя, курортная книжка и т.д.

Процедура регистрации тех, кто временно проживает в квартирах такова. Гражданин, прибывший для временного проживания в жилое помещение, не являющееся его местом жительства, на срок свыше 90 дней, по истечении указанного срока обращается с заявлением о регистрации по месту пребывания по установленной Регламентом форме к должностным лицам, ответственным за регистрацию.

Снятие с регистрационного учета

В соответствии с действующими правовыми нормами снятие с регистрационного учёта – это скорее право, нежели обязанность гражданина.

Органы Федеральной миграционной службы и органы местного самоуправления осуществляют снятие с регистрационного учёта по месту жительства лиц, подавших заявления о регистрации по новому месту жительства. Если граждане, выбывающие на новое место жительства, хотят сами сняться с регистрационного учета по последнему месту жительства, они должны подать об этом заявление и заполнить адресные листки убытия.. К заявлению необходимо приложить документ, удостоверяющий личность гражданина РФ.

В заявлении должен быть указан адрес, по которому лицо выбывает.

Снятие с регистрационного учета граждан, обязанных состоять на воинском учете, осуществляется после их снятия с воинского учета.

Снятие с регистрационного учёта по месту жительства от имени граждан, не достигших 14-летнего возраста, представляют их законные представители (родители, опекуны).

Снятие с регистрационного учёта без непосредственного участия гражданина производится в случае:

призыва на военную службу - на основании сообщения военного комиссариата;

осуждения к лишению свободы – на основании вступившего в законную силу приговора суда;

признания безвестно отсутствующим – на основании свидетельства о смерти, в установленном порядке;

выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим (не обретшим) право пользования жилым помещением –на основании вступившего в законную силу решения суда;

обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомерных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации – на основании вступившего в законную силу решения суда.

 Листки убытия и прибытия заполняются для статистического и иных учетов, адресно-справочной работы. [26, ст. 395]

Лица, состоящие на учете по месту пребывания, автоматически считаются снятыми с учета по окончании срока, на который они были зарегистрированы или со дня выбытия из гостиницы, дома отдыха, санатория, больницы и других подобных учреждения. [28, ст. 236]

2.4 Административная ответственность за нарушение правил паспортного режима

Весьма актуальным является вопрос о едином подходе к административной ответственности за правонарушение в сфере паспортно-регистрационной системы.

В настоящее время ответственность предусматривается соответствующими статьями нового КоАП Российской Федерации, вступившего в законную силу с 1 июля 2002 года.

К числу нарушений паспортно-регистрационных правил, которые должны содержаться в КоАП Российской Федерации, следует отнести:

- проживание по месту жительства или по месту пребывания гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства;

- допущение лицом, ответственным за соблюдение правил регистрационного учета, проживания граждан Российской Федерации без паспорта гражданина или по недействительному паспорту, либо без регистрации по месту пребывания или месту жительства, а равно допущение гражданином проживания в занимаемом им или принадлежащем ему жилом помещении на праве собственности лиц без паспорта, без регистрации по месту пребывания или по месту жительства;

- умышленное уничтожение или порча паспорта, либо небрежное хранение паспорта, повлекшее его утрату;

- незаконное изъятие удостоверения личности гражданина (паспорта) или принятие удостоверения личности гражданина (паспорта) в залог;

- представление заведомо ложных сведений или поддельных документов в органы исполнительной власти Российской Федерации при получении паспорта, в том числе заграничного паспорта, либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство.

Юридическим основанием административной ответственности является административное правонарушение.

Административное правонарушение представляет собой противоправное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие физического или юридического лица, посягающее на государственный или общественный порядок, частную, муниципальную, государственную, или иные формы собственности, права и свободы граждан.

КоАП Российской Федерации, в веденный в действие с 1 июля 2002 года,[2, ст. 140-142] по вопросу учетно-регистрационных отношений предусматривает ответственность только двух категорий субъектов учетно-регистрационных отношений: граждан и должностных лиц, ответственных за регистрацию.

Перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713 [13, ст. 2] и включают в себя должностных лиц жилищно-эксплутационных организаций государственного и муниципального жилищных фондов; жилищно-строительных и жилищных кооперативов; гостиниц, туристических баз, санаториев, домов отдыха, больниц и т.п.

Административно-правовые деликты в сфере учетно-регистрационных отношений, а также отношений по правомерному использованию паспорта как документа, удостоверяющего личность, КоАП РФ объединил в главе 19 «Административные правонарушения против порядка управления». Тем самым под административно-правовую охрану взяты управленческие отношения. Что видимо должно свидетельствовать о важности для государства такого рода отношений.

Статья 19.15 КоАП РФ рассматривает проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации.

В данной статье содержится несколько составов административных правонарушений, имеющих один объект посягательства – конституционные права и свободы граждан Российской Федерации и установленный порядок, предусматривающий обязанность гражданина Российской Федерации иметь удостоверение личности гражданина (паспорт) и оформить регистрацию по месту пребывания или по месту жительства.

Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 года «Об основном документе, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» [9, ст. 4] установлено, что паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, а Федеральный закон от 25 июня 1993 года «О праве гражданина Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в целях обеспечения необходимых условиях для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом, ввел регистрационный порядок учета граждан.

В части 1 рассматриваемой статьи закреплены два состава правонарушений. Объективную сторону первого состава составляют противоправные действия, выражающиеся в проживании или пребывании гражданина Российской Федерации, обязано иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без такового или по недействительному документу. Проживание или пребывание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности (паспорта) означает, что лицо не получило в установленном порядке этот документ или, утратив его, не получило нового.

Недействительным признается такой документ, который пришел в явную негодность (не имеет фотографий, содержит неточные данные и т.д.), который не был заменён по 20-, 45-летию или при изменении установочных данных, а также поддельное удостоверение личности (паспорт).

Второй состав предусматривает в качестве противоправного действия проживание или пребывание гражданина Российской Федерации без регистрации. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации утверждены Административным регламентом, принятым в 2007 году, и устанавливают обязанность граждан Российской Федерации зарегистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в органах регистрационного учета.

Субъектами рассматриваемого правонарушения признаются граждане, достигшие 16-летнего возраста, виновные в совершении указанных противоправных действий.

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Части 2 статьи предусматривает ответственность лиц, ответственных за соблюдение правил регистрационного учета, за их нарушение. Нарушение правил регистрационного учета выражается в различных противоправных действиях: допущение лицом, ответственным за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина Российской Федерации без удостоверения личности (паспорта) или по недействительному удостоверению личности (паспорту); проживание гражданина в занимаемой им или в принадлежащим ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности (паспорта); допущение указанным гражданином проживания лиц без регистрации по месту пребывания или по месту жительства. Указанные противоправные деяния характеризуют объективную сторону данного правонарушения.

Субъектом противоправных деяний признаются лица, ответственные за соблюдение правил регистрационного учета. К ним в соответствии с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации относятся: граждане, юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, а также должностные лица, ответственные за регистрацию.

С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется умыслом или неосторожностью.

Статья 19.16 КоАП РФ рассматривает умышленную порчу удостоверения личности гражданина (паспорта) либо утрату удостоверения личности гражданина (паспорта) по небрежности.

В соответствии с действующим законодательством Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 года «Об основном документе, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» [9], Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года [14] - основным документом, удостоверяющим личность гражданина на территории Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации.

Объектом правонарушения, установленного в статье, являются конституционные права и обязанности граждан, а также порядок управления, предусматривающий наличие паспорта (удостоверения личности) у гражданина Российской Федерации, достигшего 14-летнего возраста, а непосредственным предметом посягательства – документ, удостоверяющий личность гражданина.

Ст. 17 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации предусматривает, что гражданин обязан бережно хранить паспорт.

Объективную сторону характеризуют два противоправных деяния: действие – умышленное уничтожение или умышленная порча удостоверения личности гражданина (паспорта), то есть приведение документа в состояние непригодное для использования; либо небрежное хранение, повлекшее утрату удостоверения личности гражданина (паспорта) – бездействие лица, не принявшего меры к сохранности документа, что повлекло его утрату.

Субъектами данного правонарушения признаются граждане Российской Федерации, достигшие 16-летнего возраста. В связи с тем, что по действующему законодательству паспорта должны иметь граждане, достигшие 14-ти лет, может возникнуть вопрос об ответственности родителей и лиц, их заменяющих, за указанное правонарушение.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умыслом или неосторожностью, о чем прямо указано в диспозиции статьи. Ответственность предусмотрена только за умышленное уничтожение или порчу удостоверения личности (паспорта) или неосторожное (небрежное) хранение названных документов, повлекшее их утрату.

Статья 19.17 КоАП РФ предусматривает незаконного изъятия удостоверение личности гражданина (паспорта) или принятие удостоверение личности гражданина (паспорта) в залог.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 года «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» паспорт гражданина является основным документом, удостоверяющим личность гражданина на территории Российской Федерации.

Объектом правонарушения, предусмотренного статьей, являются конституционные права и свободы граждан, а также порядок управления в Российской Федерации. Предметом посягательства, признается удостоверение личности гражданина (паспорт).

П. 22 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года, устанавливает, что запрещается изъятие у гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законом. Так, граждане, призванные на военную службу, сдают свои паспорта на хранение, у лиц, задержанных или заключенных под стражу, а также осужденных к лишению свободы, паспорта изымаются органами дознания, предварительного следствия или судом. Часть 2 ст. 19.17 КоАП РФ направлена на реализацию п. 22 названного выше положения, а также ст. 336 ГК РФ, в соответствии с которой предметом залога не может быть имущество, изъятое из оборота.

Объективную сторону рассматриваемого правонарушения составляет действия, выражающиеся не в любом изъятии удостоверения личности (паспорта) у гражданина, а только в незаконном.

Субъектом административного правонарушения предусмотренного п. 1 данной статьи, признается только должностное лицо, уполномоченное в предусмотренных законом случаях изымать удостоверение личности (паспорта) у гражданина Российской Федерации, а ч. 2 – физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется виной в форме умысла.

Статья 19.18 КоАП РФ предусматривает предоставление ложных сведений для получения удостоверения личности гражданина (паспорта) либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство.

Объектом правонарушения, предусмотренного статьей, являются конституционные права и свободы граждан, а также порядок выдачи им удостоверения личности гражданина (паспорта). Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительством Российской Федерации от 8 июля 1997 года [14, ст. 9] устанавливает перечень сведений и отметок, которые вносятся в паспорт. Это – сведения о личности гражданина: фамилия, имя, отчество, пол, дата рождения и место рождения, а также отметки: о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с учета – соответствующими органами регистрационного учета; об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста, - соответствующими военными комиссариатами и ОВД; о регистрации и расторжении брака – соответствующими органами записи актов гражданского состояния и ОВД; о детях, не достигших 14-летнего возраста – органами ЗАГС и ОВД; о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, - ОВД и другими уполномоченными органами.

По желанию гражданина соответствующими учреждениями здравоохранения в паспорте делается отметка о его группе крови и резус-факторе.

Лица, получающие удостоверение личности гражданина (паспорт) и уполномоченные вносить в него сведения, обязаны предоставлять правдивые данные. Это требование относиться и к сведениям, предоставленным для получения заграничного паспорта либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство.

Объективная сторона правонарушения характеризуется противоправными действиями выражающимися в представлении заведомо ложных сведений, необходимых для получения удостоверения личности (паспорта).

Субъектом данного правонарушения признаются граждане, достигшие 16-лнтнего возраста и получающие удостоверение личности гражданина (паспорт), и должностные лица, наделенные правом вносить в указанные документы сведения о личности гражданина.

Субъективной стороны данное противоправное деяние характеризуются виной в форме умысла, на что прямо указано в диспозиции статьи – представление заведомо ложных сведений, то есть лицо сознает противоправность своих действий и желает их совершить.

Глава 3. Проблемы и перспективы развития паспортной системы в Российской Федерации

3.1 Проблемы и недостатки в организации работы отделов (отделений или пунктов) УФМС

Проблемы миграции населения существуют во всех государствах, возможности их регулирования, не нарушая гражданских и политических прав граждан, являются одной из основных и сложнейших задач государства. Принимаемые в настоящее время меры Президентом Российской Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации по построению правового государства и напрямую затрагивающие административно-правовые взаимоотношения граждан и государственных органов, осуществляющих управленческие функции, должны быть настолько сбалансированы, чтобы не ущемляя прав граждан, государство могло реально влиять на миграционные процессы и преодолевать негативные последствия имеющей место неконтролируемой миграции.[42, ст. 18]

До настоящего времени не решены или разработаны недостаточно на государственном уровне проблемы создания конкретного, четко отлаженного механизма государственного регулирования миграционными потоками путем повышения эффективности паспортно-визовой работы, улучшения взаимодействия организаций, служб и органов, должностных лиц, принимающих в ней участие.

Негативно сказывается на поддержании регистрационного режима следующие недостатки в организации работы паспортно-визовых аппаратов:

- отсутствие карточек, которые должны вестись в паспортно-визовых аппаратах;

- несвоевременный учет мест пребывания иногородних граждан;

- отсутствие должного контроля за местонахождением лиц, у которых закончились сроки регистрации;

- нет оперативного пополнения учетных данных на прибывающих лиц;

- отсутствие повседневного контроля со стороны руководителей ОВД за данным направлением работы;

- не налажен механизм взаимодействия сил и средств, задействованных сил и средств, задействованных в предупреждении и пресечении правонарушений, совершаемых иногородними лицами и лицами без определенного места жительства;

- отсутствие единого бланка данных о выданных паспортах и зарегистрированных граждан, что осложняет работу паспортно-визовых аппаратов;

- низкая оперативная осведомленность дает возможность нарушителю длительное время уклоняться от учетов ОВД, позволяет на протяжении продолжительного времени пребывать в России в нарушение установленного порядка и совершать противоправные действия.

Анализ деятельности ОВД по обеспечению соблюдения паспортно-регистрационных правил показывает, что нет должного взаимодействия между сотрудниками других служб, в частности, участниками инспекторами милиции. Выявленные в ходе повседневной работы адреса нарушителей регистрационного режима не представляются участковыми инспекторами в паспортно-визовые подразделения для взятия их на картотечный учет.

Вопросы правового регулирования регистрационного режима нуждаются в корректировке и снятии противоречий и расхождений между нормами федеральных актов и нормами актов субъектов Российской Федерации, так законодательная деятельность субъектов Российской Федерации чаще всего направлена на умаление прав и свобод гражданина, на ужесточение паспортного режима, что по мнению субъектов Российской Федерации, способствует учету населения, нелегальной миграции населения, сокращению преступности и т.д.

Негативно отражается на состоянии общественного порядка и безопасности и тот факт, что при приеме в российское гражданство от граждан ближнего и дальнего зарубежья не требуется выход из гражданства той страны, откуда они прибыли. В результате чего они обладают национальными паспортами двух стран, что позволяет манипулировать ими в преступных целях и иных противоправных интересах.

Устранение отмеченных недостатков в организации отделов (отделений или пунктов) УФМС существенно повысит эффективность ее работы.

3.2 Совершенствование организации паспортно-рестрационной деятельности

Состояние правонарушений в сфере действия паспортно-регистрационной системы, ее роль в обеспечение правопорядка, общественной и личной безопасности граждан требуют повышения эффективности деятельности по ее осуществлению. Это, по моему мнению, может быть достигнуто путем совершенствования паспортно-регистрационной деятельности и улучшения правового обеспечения этой деятельности.

В целях повышения эффективности регистрационного режима целесообразно создание и внедрение системы автоматизированной регистрации (САР) граждан, прибывающих в населенные пункты, что позволит производить проверку в автоматическом режиме и приведет к совершению очередей в отделах (отделениях или пунктах) УФМС. Накопление информации позволит проконтролировать в автоматическом режиме миграцию иногородних граждан, получать любую информацию о гражданах, которые представляют для них интерес. [39, ст. 159]

Процесс автоматизации должен затронуть все стадии подготовки регистрационных документов и обеспечить оперативное информационное взаимодействие между организациями, ответственными за регистрацию граждан.

Основными направлениями паспортно-визовой работы, которые способны влиять на эффективность ее работы являются:

- контроль за функционированием паспортной системы, решение вопросов гражданства и регистрационный учет в Российской Федерации;

- контроль за порядком въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее граждан Российской Федерации, оформление им заграничных паспортов;

- регулирование вопросов въезда и выезда, правового положения и правил пребывания учета паспортно-визовых документов.

С целью повышения результативности деятельности отделов (отделений или пунктов) УФМС по реализации правовых норм, повышения роли паспортно-визовых системы в обеспечении общественной и личной безопасности граждан, необходимо осуществление ряда организационных и правовых мер.

К организационным мерам следует отнести:

- повышение уровня информационного обеспечения деятельности отделов (отделений или пунктов) УФМС;

- широкое внедрение и совершенствование автоматической информационной системы в работу отделов (отделений или пунктов) УФМС.

Для улучшения правового обеспечения отделов (отделений или пунктов) УФМС, кроме организационных, предполагают следующие меры : [32, ст. 21]

Практика работы отделов (отделений или пунктов) УФМС выдвигает требования о внесение изменений и дополнений в закон «О гражданстве Российской Федерации».

В частности, предлагается предусмотреть в законе:

- введение ценза оседлости для лиц, вновь прибывших в Россию на постоянное место жительство из республик бывшего СССР и принятия гражданства Российской Федерации. Исключение установить для граждан, которые родились в России или ранее проживали в ней и их близких родственников;

- отказ лицу в приеме гражданства России или приостановление рассмотрения заявления о приеме в гражданство России, если в отношении заявителя возбуждено уголовное дело, до завершения производства по делу, либо осужденному за совершение преступления к наказанию, не связанному с лишением свободы, до отбытия срока наказания;

- исключить из перечня родственников супругов (п. «а» ст.18), а вместо них включить в указанный перечень детей лиц, желающих вступить в гражданство Российской Федерации, что будет способствовать сокращению числа фиктивных браков, упрощению процедуры принятия в гражданство Российской Федерации престарелых родителей, прибывших на постоянное место жительства в России к детям.

Внедрение в работу новых информационных технологий рассматривается как одно из главных направлений эффективности и качества оказания паспортно-визовых услуг населению.

Учитывая положительный опыт использования программы «Загранпаспорт» была разработана новая информационно-поисковая система «Гражданство».

С целью контроля за режимом пребывания и передвижения по территории Российской Федерации иностранных граждан, была разработана еще одна программа «Иностранец». Все эти программы позволяют вести учет лиц, которым выданы загранпаспорта, заключения и справки по гражданству об оставлении на постоянное место жительства, формировать запросы для поиска по фамилии, имени, отчеству и по номеру заявления и заключения, готовить статистические отчеты, контролировать исполнение решений.

Отделы (отделения или пункты) УФМС, используя традиционные и совершенствуя новые формы работы, выполняет незаменимую роль в раскрытии преступлений, установлении преступников и других разыскиваемых лиц.

С целью укрепления правопорядка проводятся комплексные мероприятия, направленные на улучшение состояния регистрационного учета граждан и соблюдения ими паспортных правил. [47, ст. 9] Выступления в средствах массовой информации с разъяснениями действующего законодательства по паспортно-визовой работе, осуществление контроля за своевременной регистрацией и постановкой на учет лиц, прибывших из мест лишения свободы, проводимые совместно участковыми уполномоченными милиции специальные мероприятия, в том числе в отношении иностранных граждан, имеют общепрофилактическую направленность и способствует стабилизации оперативной обстановки.

Заключение

Данное проведенное научное исследование представляет структурно три главы, которые направлены на содержательное раскрытие цели и вытекающих из нее задач исследования.

В первой главе рассматривается историческое развитие паспортной системы, представляется анализ отделов (отделений или пунктов) УФМС как ведущего института административного права, раскрывается понятие и содержание, цели паспортного режима, а также раскрывается понятие паспорта, юридический статус гражданина и закрепляет правовую принадлежность гражданина к государству.

Глава вторая раскрывает правовую основу паспортного режима, определяет права и обязанности граждан в области паспортно-визовой работы, рассматривает нарушение правил паспортного режима в свете КоАП Российской Федерации, введенного в действие с 1 июля 2002 года, раскрывает содержание его статей.

Глава третья освещает вопросы практики реализации паспортно-регистрационной и паспортно-визовой деятельности, проблемы и перспективы развития отделов (отделений или пунктов) УФМС, определяет пути совершенствования организации паспорно-регистрационной деятельности и повышения ее эффективности в обеспечении общественной и личной безопасности граждан.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Отделы (отделения или пункты) УФМС – это ведущий институт административного права, который лежит в основе организации безопасности жизнедеятельности граждан. Паспортно-регистрационноя система едина по всей стране. Ее действие направлено на упорядочение передвижения как российских граждан, так и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также розыск лиц, скрывающихся от правоохранительных органов, на укрепление государственной и общественной безопасности. Она играет важную роль в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также предупреждения и раскрытия преступлений.

2. На протяжении долгого времени законодатель находил пути решения определения юридического статуса гражданина и закрепление правовой принадлежности гражданина к государству. В настоящее основным официальным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации является паспорт. Есть и другие виды документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации: военный билет, студенческий билет, служебное удостоверение и другие. Но в отличии от них паспорт подтверждает принадлежность лица к гражданству Российской Федерации.

3. Паспортно-визовая система предполагает комплекс взаимных прав и обязанностей гражданина и государства. Так, граждане Российской Федерации обязаны иметь паспорта, соблюдать правила регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства, право граждан Российской Федерации на получение заграничного паспорта. Обязанность отделов (отделений или пунктов) УФМС состоит в том, чтобы обеспечить граждан основным документом, который позволяет им осуществлять многие важные права; обеспечить учет граждан по месту пребывания и по месту жительства; способствовать борьбе с преступностью, в частности, розыску лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, учету лиц прибывших из мест лишения свободы; способствовать рациональному размещению населения на территории страны.

Паспортно-визовая система все еще находиться на пути реформирования, что позволяет предложить перспективную модель развития этих отношений и увидеть программу деятельности органа по ее реализации:

1. В целях повышения эффективности регистрационного режима целесообразно создание и внедрение САР граждан, прибывающих в населенные пункты (города). Заполнение бланков заявлений на получение и обмен паспортов, адресных листков прибытия и убытия на компьютере облегчит работу не только сотрудников отделов (отделений или пунктов) УФМС, но и сотрудников адресно-справочного бюро при ГУВД и, как следствие этого, приведет к сокращению очередей в паспортно-визовых аппаратах.

2.Накопление информации позволит протоколировать в автоматизированном режиме миграцию иногородних граждан, получать службами ОВД по линии модемной связи любую информацию о гражданах, которые представляют для них интерес.

3. Эффективность паспортно-регистрационной системы в обеспечении общественной и личной безопасности во многом зависит от организации контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами регистрационного режима.

Анализ деятельности УФМС по обеспечению соблюдения паспортно-регистрационных правил показывает, что нет должного взаимодействия между сотрудниками Федеральной миграционной службы и сотрудниками других служб, в частности, участковыми инспекторами милиции. Выявленные в ходе повседневной работы ОВД адреса нарушителей регистрационного режима не представляются ими в отделы (отделения или пункты) УФМС для взятия их на учет.

4. Весьма актуальным является вопрос о едином подходе к административной ответственности за правонарушения в сфере действия паспортно-регистрационной системы.

В настоящее время ответственность предусмотрена соответствующими статьями КоАП Российской Федерации, вступившего в законную силу с 1 июля 2002 года.

5. Остается неурегулированным вопрос о введении порядка, при котором каждый гражданин по достижении определенного возраста проходил бы процедуру дактилоскопирования с отнесением полученной о нем информации в компьютерный банк данных.

Список используемых источников и литературы

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, Российская газета №197, 25.12.1993 г.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушений, Российская газета, № 256, 31.12.2001 г.

3. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушений./Под ред. Ю.М.Козлова.- М.: Юристъ,2002.-1229с.

4. Жилищный кодекс Российской Федерации: По состоянию на 1 июня 2005 года (введен в действие с 1 марта 2005 года). Российская газета, № 1, , 12.01.2005 г.

5. ФЗ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» от 25.05.1993//ВВС РФ.-1993.-№32.-Ст.1227.

6. ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 г., с изм. и доп.//СЗ РФ.-1996.-№34.-Ст.4029; 1998.-№30.-Ст.3606; 1999.-№26.-Ст.3175.

7. ФЗ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 г., с изм. и доп.//ВВС РФ.-1992.-№33.-Ст.1915; СЗ РФ.-1996.-№49.-Ст.5503; 1998.-№31.-Ст.3822; 1999.-№14.-Ст.1665; 2000.-№1 (Ч.1).-Ст.10; 2001.-№1 (Ч.1).-Ст.2; №53 (Ч.1).-Ст.5030.

8. ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 г.№62 .

9. Указ Президента Российской Федерации от 13.03.1997 г. №232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».//СЗ РФ.-1997.-№11.-Ст.1301.

10. Постановление ЦИК и СНК СССР от 27.12.1932 г. №57/1917 «Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательной прописке паспортов».//СЗ СССР.-1932.-№84.-Ст.516, 517.

11. Постановление Правительства СССР от 28.08.1974 г. «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР».//СП СССР.-1974.-№17.-Ст.109.

12. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. №928 «Вопросы Федеральной миграционной службы». с изм. внесенными Указами Президента Российской Федерации от 21.12.2005 г. №1497 и от 1.08.2006 г. №820.//Российская газета.-2004.-21июля.-№154(3531).

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 г. №713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» с изм. и доп.//СЗ РФ.-1995.-№30.-Ст.2939; 1996.-№18.-Ст.2144; 1997.-№8.-Ст.952.

14 Постановление Правительства Российской Федерации от 8.07.1997 г. №828 «Об утверждении Положения о паспорта гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» с изм. и доп.//СЗ РФ.-1997.-№28.-Ст.3444; 1999.-№41.-Ст.4918.

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 1.12.1997 г. «Об утверждении Положения о паспорте моряка».//СЗ РФ.-1997.-№49.-Ст.5598.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 1.11.2002 г. №789 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживания».//СЗ РФ.-2002.-№45.-Ст.4516.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 1.11.2002 г. №794 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительства».//СЗ РФ.-2002.-№45.-Ст.4520.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.12.1997 г. №1598 «О порядке оформления разрешения на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба».//СЗ РФ.-1997.-№52.-Ст.5929.

19.Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 28.12.2006 г. №1105 гор. Москва « Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории Российской Федерации».

20.Приказ Федеральной миграционной службы от 20.09.2007г. №208 гор. Москва «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы государственной услуги по регистрационному учёту граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

21.Инструкция о порядке оформления и выдачи паспорта гражданину Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»,утвержденная приказом МВД РФ от 26.05.1997 г. №310.//СЗ РФ.-1997.-№34.-Ст.560.

22. Политическая история России. Хрестоматия. В 2-х т./Сост. Коваленко В.И., Медушевский А.Н., Мощелков Е.Н.- М.: Аспект-Пресс,1995.-Т.1.-С.350.

Материалы практики

23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности п.10,12,21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета.//СЗ РФ.-1998.-№6.-Ст.783.

24. Данные, предоставлены отделением отделением ФМС г. Назарово и Назаровского района Красноярского края за 2006 год.

Научные материалы

25. Абрамов В.А. Правила регистрации граждан по месту пребывания и жительства.- М.: Ось-89.-207с.

26. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник.- М.: Изд-во «Зерцало», 1996.-680с.

27. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций.- М.: Юрид.лит.-1997.-400с.

28. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов.- М.: НОРМА-ИНФРА, 2000.-623С.

29. Валекса А. Загранпаспорт: Порядок оформления. Въезд и выезд.- М.: Ось-89, 2000.-112с.

30. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права.- Ростов-на-Дону.: Изд-во «Феникс», 1995.-640с.

31. Галлиган Д.Дж., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: История развития и современные концепции.- М.: Юристъ, 2002.-410с.

32. Гольдин Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования: Автореферат дис- на соиск. учен. степени д-ра полит.наук.- М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2001.-35с.

33. Гражданство России и роль паспортно-визовой службы МВД в его обеспечении: Сборник номативно-правовых актов и документов.- Белгород: Белгородская высшая школа МВД РФ, 1996.-119с.

34. Декреты Советской власти. / Ред. Комис. Г.Д. Обичкин.- М.: Госполитиздат, 1957.-Т.1.-626с.

35. Дибель В.Ю. Организационно-правовые вопросы реализации правилпаспортной системы: Автореферат дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук.- М.,1996.-24с.

36. Кандрашова И.Б. Правовые и организационные основы деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации: Автореферат дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук.- М.: МВД РФ НИИ, 1996.-24с.

37. Килясханов И.Ш. Права и свободы граждан в учетно-регистрационной и лицинзионно-разрешительной деятельности милиции: Монография.- Омск: Омск. юрид. институт, 1997.- 119с.

38. Ковалев Ю.И. О советском паспорте.- Рига: Автос, 1988.-207с.

39. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения.- М.: Щит-М, 1998.-296с.

40. Корзан В.Ф. Паспортная система и органы внутренних дел: Учебное пособие.- Минск, 1982.-68с.

41. Лимонова Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и деятельность органов внутренних дел по его обеспечению: Автореферат дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук.- М.: Юрид. институт МВД РФ, 2000.-22с.

42.Музыченко П.Б. Административно-правовая информациология паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации: Автореферат дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук.- Хабаровск, 2002.-23с.

43. Паспортный режим: регистрация, снятие с учета: Сборник.- М.: Приор, 1997.-224с.

44. Паспортная система. Прописка: регистрация, снятие с учета.- М.: Приор, 1997.-250с.

45. Правила регистрации граждан по месту жительства и пребывания. Паспортный режим.- М.: Ось-89, 2000.-174с.

46. Регистрация: регистрация граждан по месту жительства и пребывания. Паспортный режим: Сборник нормативных документов.- М.: Деловой альянс, 1998.-159с.

47. Сапелкина В.В. Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел: Автореферат дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук.- М.: Академия управления МВД России, 2000.-15с.

48. Смирнова Е.С. Россия и европейские стандарты института гржданства в начале XXI века//Государство и право.-2002.-№2.-с.67-74.

49. Спектор Е.И. Паспортно-визовый режим: правовое регулирование // Журнал российского права.- 2001.-№3.-с.96-107.

50. Харламов С.О. Правовое регулирование иммиграционного контроля в Российской Федерации: Лекция.- М.: Московская академия МВД России, 2001.-18с.

51. Хоботов А.Н. Организационно-правовые основы развития паспортной системы РСФСР: Автореферат дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук.- М., 1993.-31с.

52. Черепанов И.В. Регистрация граждан по документам, удостоверяющим личность: Автореферат дис. на соик. учн. степени канд. юрид. наук.- М.: Юрид. институт МВД России, 1999.-24с.