Московский военный институт Федеральной пограничной службы

Российской Федерации

Юридический факультет

КУРСОВАЯ РАБОТА

ТЕМА:

«Понятие, назначение и правовая основа паспортной системы Российской Федерации»

Исполнитель: Беляков А.В. (группа 822)

г. Москва

2001 г.

**План.**

1. Понятие паспортного режима.
2. Паспорт – основной документ гражданина РФ.
3. Обязанность гражданина иметь паспорт.
4. Правила регистрационного учета.
5. Право на получение заграничного паспорта.
6. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего отношения связанные со свободой передвижения и выбором места пребывания.

**Понятие паспортного режима.**

Паспортная система — совокупность урегулированных пра­вом общественных отношений, возникающих преимущественно меж­ду органами внутренних дел и гражданами в связи с выдачей граж­данам паспортов (видов на жительство) и регистрационным учетом граждан по месту жительства и месту пребывания.

Главными субъектами этих правоотношений являются гражда­не и органы внутренних дел. Но определенное участие в них прини­мают военкоматы, органы ЗАГСа, медицинские учреждения, прини­мающие участие в заполнении паспортов, а также жилищно-коммунальные и иные организации, занимающиеся регистрационным учетом граждан.

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

• заполнения и выдачи паспортов гражданам России;

• выдачи иностранцам видов на жительство;

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

• выдачи гражданам 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 даже обязанности мо­гут быть реализованы гражданами только при наличии у них паспорта или иного основного документа, позволяющего иден­тифицировать личность. Паспорт позволяет проверить истин­ность сведений о гражданине, которые он сам о себе сообща­ет, а также тех, которые содержатся в других источниках информации. Идентификация личности необходима, когда предоставляются или используются 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 и проч.).

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

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 используется 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.

Правовой основой паспортной системы являются Федеральные законы «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Рос­сийской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», Указ Президента России «Об основном документе, удо­стоверяющем личность гражданина Российской Федерации на тер­ритории Российской Федерации», утвержденные Правительством «Положение о паспорте гражданина Российской Федерации», «По­ложение о паспорте моряка», «Правила регистрации и снятия граж­дан Российской Федерации с регистрационного учета», ряд приказов и инструкций МВД. Вопросы выдачи основного документа иност­ранным гражданам и лицам без гражданства, их регистрации регули­руются еще и актами СССР, и актами субъектов Федерации.

Система названных актов закрепляет в Россиипаспортный режим, то есть совокупность правил паспортизации и регистрации граждан, правовую основу паспортной системы. Для ее существова­ния необходимы также организационные (система компетентных органов, служб, организаций), материально-технические условия и де­ятельность субъектов во исполнение соответствующих правил.

Паспортный режим — часть общего административного режи­ма страны, поскольку его правила распространяются на всех граждан, он не связан с какими-то особыми обстоятельствами. В отличие, например, от таких специальных административно-правовых режимов, как режимы закрытого административно-территориального образо­вания, чрезвычайного положения, пограничной зоны.

В решении вопросов реализации гражданами России права на свободу передвижения большую роль играют многочисленные постанов­ления, определения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, других судов. В этой главе приведены некоторые из них. Использо­ванные в главе судебные правоположения свидетельствуют о том, что суды решительно выступают против любых необоснованных ограни­чений этого конституционного права не только подзаконными акта­ми, но и федеральными законами и законами субъектов Федерации. Судебная практика в немалой степени способствует либерализации российского паспортного режима. Она направлена на устранение тех ограничений прав граждан, которые связаны с существовавшим в СССР в условиях тоталитаризма отношением к паспортизации, регистрации граждан как средствам контроля за ними.

**Паспорт – основной документ гражданина РФ.**

 Среди многочисленных документов, которые имеют российские граждане, особую роль играет паспорт. Он является основным доку­ментов, удостоверяющим личность.

Речь идет о паспорте, который используется внут­ри России. Его можно назвать внутренним паспортом, чтобы четче отличать его от паспорта заграничного. Сейчас внутри страны ис­пользуются два вида паспортов: старые — граждан СССР, в кото­рые могут быть вложены вкладыши граждан Российской Федерации, и новые — граждан Российской Федерации. Постановлением Пра­вительства РФ от 8 июля 1997 г. утвержден образец бланка нового паспорта. Их выдача гражданам, впервые получающим паспорта, и в замен старых началась с 1 октября 1997 г. и будет, продолжаться до 31 декабря 2005 г. Значит, вплоть до 2006 г. в России будут использоваться и те, и другие паспорта.

Паспорт гражданина СССР выдавался по достижении лицом 16 лет. В соответствии с положением о паспорте гражданина Рос­сийской Федерации его обязаны иметь все россияне, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории России.

Паспорт является основным документом гражданина России на ее территории:

Во-первых, 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 снятии его с регистрационного учета;

• об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 17-лет­него возраста;

• о регистрации и расторжении брака;

• о детях, не достигших 14-летнего возраста;

• о выдаче основных документов, удостоверяющих личность граж­данина России за ее пределами.

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

В паспорте заполняются следующие реквизиты: об органе внут­ренних дел, выдавшем паспорт, о дате выдачи паспорта, код паспортно-визового подразделения органа внутренних дел, выдавшего пас­порт, личная подпись гражданина, подпись начальника паспортно-визового подразделения ОВД, 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. В республиках, входящих в состав России, могут изготав­ливаться вкладыши к паспортам с текстами на языках республик, а также вносятся записи на языках республик.

Во-вторых, 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.

В-третьих, установлен особый порядок заполнения данных, вкле­ивания фотографий, выдачи паспортов, их замены, который призван гарантировать подлинность содержащихся в них сведений.

В-четвертых, он официально объявлен основным документом вышеназванным указом Президента России (паспорт гражданина СССР — постановлением Совета Министров СССР от 1974 г.).

Из факта признания паспорта основным документом россияни­на, живущего в своей стране, можно сделать определенные выводы. В частности, такие:

1) при осуществлении юридических действий нельзя требовать от гражданина представления справок, иных документов, если соответствующие сведения имеются в паспорте;

2) если сведения, содержащиеся в иных документах, противоре­чат тем, которые содержатся в паспорте, приоритет отдается сведениям, содержащимся в паспорте.

**Обязанность гражданина иметь паспорт.**

Выдавать, заменять паспорта, регистрировать граждан по месту жительства и месту временного пребывания, снимать их с учета, осу­ществлять контроль за соблюдением паспортного режима обязаны органы внутренних дел и в целом МВД РФ (как ведомство). На граждан России паспортный режим возлагает две главные обязанности: иметь паспорт и соблюдать правила регистрационного учета.

Обязанность иметь паспорт, во-первых, включает в себя такие обязанности, как: получать паспорт, заменять его (продлевать его дей­ствие), хранить, сдавать. Во-вторых, ее реализация обеспечивается организационной деятельностью ОВД по выдаче и замене паспор­тов. В-третьих, 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. В-четвертых, это административно-правовая обязанность. В-пятых, рассматриваемая обязанность, как и обязанности заботиться о здоровье, получать общее образование, входит в группу правовых явлений, которые можно назвать правообязанностями. В них тесно переплетаются долженствование и права личности, а их реализация порождает обязанности субъектов власти создавать для этого необ­ходимые условия.

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

По общему правилу паспорт получают— по месту жительства гражданина, а в порядке исключения — по месту его пребывания. Детям-сиротам, иным детям, оставшимся без попечения родителей и находящимся в специализированных воспитательных учреждениях паспорта выдаются по месту нахождения этих учреж­дений. Лицам, освобождаемым 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 Положением «О паспорте гражданина Российской Федерации» и изданной в ее исполнение Инструкцией МВД РФ от 15 сентября 1997 г. «О поряд­ке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Россий­ской Федерации».

Лицо, обязанное получить паспорт, должно подать заявление по установленной форме в организацию, ведающую жилым фондом, в котором оно живет, администрации специального учреждения либо непосредственно в ОВД. К заявлению нужно приложить:

• свидетельство о рождении:

• две личные фотографии лица в анфас в черно-белом исполне­нии размером 35х45 мм:

• квитанцию об оплате стоимости бланка паспорта (0,5 МРОТ[[1]](#footnote-1)).

Если есть необходимость в документах, подтверждающих граж­данство заявителя, тоих следует представить.

Документы и фотографии должны быть сданы гражданами не позднее 30 дней со дня, следующего за днем, когда ребенку исполни­лось 14 лет. Должностные лица, получившие документы и фотогра­фии, обязаны передать их в ОВД.

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

По общему правилу, паспорта выдаются гражданам в 10-днев­ный срок со дня принятия ОВД всех надлежащим образом оформ­ленных документов и фотографий. Когда в установленный для вы­дачи паспортов срок не представляется возможным установить лич­ность гражданина, начальник ОВД или его заместитель могут продлить срок выдачи паспорта, но не более чем на 20 дней. Лицу, в отноше­нии которого проводится проверка, на срок ее проведения по его просьбе может быть выдано временное удостоверение личности.

Как правило, гражданам при приеме документов сообщается о дате выдачи паспорта и возвращении сданных документов. Получив паспорт, гражданин должен расписаться в нем, а также в своем заяв­лении. Если по истечении 15-дневного срока со дня, установленного для получения паспорта, гражданин не явился в ОВД, ему письменно или иным способом должно быть сделано напоминание.

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;

• он стал непригодным для дальнейшего использования вслед­ствие износа, повреждения, иных причин;

• в произведенных в нем записях обнаружены неточности;

• в иных случаях, предусмотренных актами Правительства, Пре­зидента и федеральными законами.

В первом случае замена производится 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 фотогра­фий 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.

Представляется, что на паспорта граждан СССР, которые граж­дане России будут использовать еще многие годы, распространяются некоторые правила Положения о паспортной системе в СССР, ут­вержденного Советом Министров СССР 28 августа 1974 г. Поло­жением, в частности, установлено, что по достижении гражданами 25-летнего или 45-летнего возраста органами внутренних дел в их паспорта вклеиваются новые фотографии, соответствующие этим воз­растам. Гражданин, которому исполнилось 25 (45) лет, обязан пред­ставить в ОВД фотографии и паспорт для их вклеивания.

Правительство России 24 июля 1998 г. приняло постанов­ление «О паспортах граждан Российской Федерации, проживаю­щих на территории государств — участников СНГ». В нем сказано, что в качестве временной меры до завершения замены паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации предоставляется право консульским учреждениям Рос­сии в странах СНГ производить вклеивание фотокарточек на паспорта гражданина СССР гражданам Российской Федерации, проживающим в странах СНГ, по достижении ими 25-летнего и 45-летнего возраста.

Следует отметить, что Положением о паспортной системе в СССР установлено, что по истечении месячного срока со дня, когда гражданину исполнилось 25 (45) лет, паспорт считается недействительным, если в него ОВД не вклеена фотография гражданина в этом возра­сте. Было бы целесообразно аналогичную норму установить в отно­шении случаев замены паспортов по возрасту в современной ситуа­ции. Ее можно было бы сформулировать так: если в течение тридца­ти дней лицо, которому исполнилось 20 или 45 лет, не сдаст документы и фотографии для замены паспорта, имеющийся у него паспорт счита­ется недействительным.

При обнаружении утраты паспорта гражданин обязан незамед­лительно обратиться в ОВД по месту жительства или временного пребывания. Затем должно быть представлено заявление о выдаче нового документа и четыре личные фотографии.

В случае похищения паспорта заявление об этом следует подать в дежурную часть ОВД по месту хищения или по месту жительства гражданина. Заявления о хищении, утрате подаются в письменной форме, в ОВД их обязаны регистрировать. До оформления нового паспорта ОВД обязано по просьбе гражданина выдать ему времен­ное удостоверение на срок не более двух месяцев. Производство по делам о .хищении паспорта должно быть закончено в 10-дневный, а по делам об утрате — в месячный срок. В случае необходимости начальник ОВД или его заместитель вправе продлить срок производ­ства, но не более чем на месяц.

Новые паспорта вручаются гражданам взамен старых по месту жительства. Гражданам, прибывшим к месту жительства (а не имею­щих места жительства — к месту пребывания) и утратившим пас­порта до оформления регистрации по новому месту жительства (пре­бывания), паспорта взамен утраченных выдаются ОВД по новому месту жительства (пребывания), если имеются законные основания для их регистрации.

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

В случае, если после получения нового паспорта гражданин обнаружит старый, он обязан сдать его в ОВД. Сдать паспорта дол­жны лица, у которых прекратилось гражданство России. Паспорта умерших сдаются в органы загса 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. Сдавать паспорта граждане обязаны также в иных, предусмот­ренных законодательством случаях.

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; обеспечить вклеивание фотографии в паспорт гражданина СССР по достижении 25 и 45 лет;

• хранить паспорт, не допуская его порчи или потери (к сожале­нию, утрата паспортов стала массовым явлением. Так, в ОВД Свердловской области с заявлением об утрате паспортов за три года (1996—1998) обратились почти 80 тысяч человек);

• 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 жениха (невесты) спрятали и не отдают паспорт, брак не может быть зарегистрирован; деньги в банке не могут быть получены; вылететь самолетом почти невозможно.

Иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие раз­решение на постоянное проживание в России, обязаны получить вид на жительство, менять (продлевать) его, хранить, а в установленных случаях сдавать.

**Правила регистрационного учета.**

Всеобщая паспортизация граждан нашей страны органично свя­зана сих регистрацией по месту постоянного и (или) временного проживания. Только совмещение в рамках паспортного режима паспортизации и регистрации позволяет решить те задачи, ради которых он введен: органично сочетать интересы граждан и государства при реализации гражданами права на свободу передвижения и иных прав.

Регистрационный учет граждан России в 1993 г. пришел на смену существовавшей с 1932 г. в стране прописке. Он во многом (однако не полностью) 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 отсутствуют 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 г. Законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пре­бывания и жительства в пределах Российской Федерации» 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 экономического бедствия;

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

Соответственно можно различать общий и специальные паспортно-регистрационные режимы.

В-третьих, все нормативные акты, регулирующие регистрацион­ный учет граждан, сейчас являются гласными, доступными для граж­дан. Названный выше Закон, конкретизирующие его Правила реги­страции и снятия граждан Российской Федерации с регистрацион­ного учета, утвержденные 17 июля 1995 г. Правительством России, соответствующие инструкции МВД опубликованы в газетах, много­численных сборниках законодательства и других изданиях.

Иными словами, все действующие правила учета открыты, каж­дый желающий может ознакомиться с ними — и что тоже очень важно — основные вопросы регистрационного учета граждан впервые решены Законом, а подзаконные акты лишь конкретизируют их исходя из духа и буквы Закона.

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

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

• регистрироваться по месту жительства;

• регистрироваться по месту временного пребывания;

• не допускать проживания на занимаемых жилых помещениях граждан РФ без паспорта, без регистрации;

• принимать меры для своевременной регистрации приглашенных ими иностранных граждан и лиц .без гражданства. Регистрация граждан по месту жительства и временного пре­бывания существует параллельно с регистрацией актов гражданс­кого состояния (рождений, заключения брака, перемены имени и др.). Оба вида регистрации являются государственными, связаны с важными юридическими фактами в жизни граждан, но они отлича­ются по содержанию юридических фактов, процедуре и правовой основе. И осуществляют их разные уполномоченные государством органы.

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

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 различатьпервичное 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 7 дней со дня прибытия на новое место обратиться к 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 регистрируемого: паспорт; свидетельство о рождении — для лиц, не достигших 14-летнего возраста; удостоверение личности — для военнослужащих (офи­церов, прапорщиков, мичманов); военный билет — для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или по контракту; справка об освобождении из мест лишения свободы; иные выдаваемые ОВД документы, удостове­ряющие личность гражданина;

• военный билет или иной документ, свидетельствующий об отно­шении гражданина к воинской обязанности.

В утвержденной МВД РФ 23 октября 1995 г. «Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистра­ционного учета...» сказано (п. 4.2), что граждане, снявшиеся с реги­страционного учета по последнему месту жительства, представляют кроме того листки убытия, выданные им при снятии с учета. 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 ОВД обязано направить соответствующие документы в ОВД, где гражданин состоит на учете, с целью снятия его с регистрации.

Не могут служить основанием для отказа в регистрации дефек­ты паспорта (владелец своевременно не заменил его, он имеет меха­нические повреждения и т. д.), если в нем нет подделок.

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

Заявление о регистрации и прилагаемые к нему документы пред­ставляются уполномоченным лицам жилищно-эксплуатационных орга­низаций, собственникам жилья, которые в течение трех дней (конечно, рабочих!) оформляют листки прибытия и иные документы, а затем передают документы в паспортно-визовую службу ОВД. При отсут­ствии всех необходимых документов, являющихся основанием для регистрации, ОВД представленные документы возвращает.

Явка граждан в паспортно-визовую службу для оформления регистрации не обязательна, но лица, имеющие судимость, должны прийти в территориальный орган внутренних дел. В трехдневный срок со дня получения документов ОВД регистрирует гражданина или отказывает в этом.

За регистрацию гражданин обязан уплатить государственную пошлину в размере 1% МРОТ. Кроме того, гражданин оплачивает бланки листков прибытия. В совместном Постановлении Прави­тельств Москвы и Московской области от 26 декабря 1995 г. (в редакции Постановления от 6 мая 1997 г.) «О регистрации и сня­тии граждан Российской Федерации с регистрационного учета...» сказано: «Установить плату за оформление материалов регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства, использование при этом бланков служебных документов — в размере 5% минимально­го размера оплаты труда».

Известно, что право собственности включает право владения, пользо­вания и распоряжения имуществом. Поэтому только в случаях, уста­новленных федеральным законом, собственнику может быть отказано в регистрации, то есть в признании за ним права владеть и пользоваться жилым помещением. Так, Верховный Суд РФ считает, что «отказ в регистрации гражданина по месту жительства на жилой площа­ди, полученной в порядке наследования, по мотиву реконструкции или сноса дома неправомерен» Рассмотрев конкретное дело, судебная коллегия по гражданс­ким делам Верховного Суда РФ 25 ноября 1997 г. указала:

Права и свободы граждан могут быть ограничены только федераль­ным законом и только в той мере, в какой необходимо для достижения целей, перечисленных в части 3 статьи 55 Конституции. Ограничение конституци­онного права любыми способами (как введение прямых запретов, так и установленных косвенных ограничений) в законах и иных правовых актах субъектов Российской Федерации недопустимо.

Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граж­дан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребы­вания и жительства в пределах Российской Федерации» прописка граждан заменена на их регистрацию по месту жительства.

На основании статьи 6 вышеуказанного Закона собственник жилого помещения в Москве, избравший его местом своего жительства, должен заре­гистрироваться в органах регистрационного учета, а этот орган обязан зареги­стрировать его не позднее трех дней со дня предъявления документов[[2]](#footnote-2).

Основанием для отказа в постоянной регистрации могут быть обстоятельства, при наличии которых регистрация, то есть легализа­ция места жительства, нарушила 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 находится в крайне аварийном состоянии. В регистрации может быть отказано, если пред­ставленные документы подделаны, содержат неправильные сведения. Например, ордер, договор в установленном порядке признаны недей­ствительными или при оформлении договора нарушены требования закона.

При вторичном вселении на жилую площадь основанием отказа, кроме того, может быть нарушение требований ст. 77 Жилищного кодекса РСФСР. Эта норма запрещает сдачу жилой площади в поднаем в случаях:

1. если в результате вселения поднанимателя размер жилой площади, приходящейся на каждого проживающего, окажется менее установленной нормы[[3]](#footnote-3).
2. если в нем проживают лица, страдающие тяжелыми формами неко­торых хронических заболеваний (пункт 3 статьи 36);

3) без согласия других нанимателей и совершеннолетних членов их семей, проживающих в одной квартире.

Эти ограничения не распространяются на супругов, несовершен­нолетних детей, поскольку они вселяются не на условиях поднайма.

Названные выше ограничения и некоторые иные перечислены в ст. 12 и 21 Правил регистрации и снятия с регистрационного учета, утвержденных 17 июля 1995 г. Правительством России.

Конституционный Суд России 2 февраля 1998 г. принял поста­новление по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета. Конституционный Суд признал пункты 10, 12 и 21 Правил не соответствующими ст. 27 и 55 Конституции России.

Регистрация — один из важнейших способов государственного регулирования общественных отношений, обеспечения прав граждан и защиты публичных интересов. В России существует регистрация граждан, сделок с недвижимостью, юридических лиц, транспортных средств, общественных объединений и т. д. Она призвана легально подтвердить факт, а при этом следует проверить достоверность сведе­ний, содержащихся 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, которые не соответствуют действительности или закону. Органы, осу­ществляющие регистрационный учет граждан, обязаны проверить ка­чество представленных им документов: правильность их оформления, полноту, истинность, актуальность содержащейся в них информации.

Место пребывания — это гостиница, дом отдыха, больница, дру­гое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в котором он проживает временно.

Лица, прибывшие для временного проживания в жилых поме­щениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 10 дней, обязаны регистрироваться в соответствующем населенном пункте.

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 же отличие регистрации по месту пребывания состоит в том, что она производится 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 никакие отметки об этом не делаются. Лиц, размещенных в гостиницах, сана­ториях, домах отдыха, пансионатах, больницах и иных учреждениях, предназначенных для временного проживания, регистрирует 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 (своих или чужих) такова. Гражданин в 3-дневный срок со дня прибытия (исключая выходные и праздничные дни) обязан предста­вить лицам, ответственным за регистрацию:

• документ, удостоверяющий личность;

• документ, являющийся основанием для временного проживания в соответствующем помещении (договор найма, заявление лица, предоставляющего жилую площадь, и т. п.);

• заявление о регистрации по месту пребывания.

Эти документы ответственные лица или сами прибывшие в трех­дневный срок передают в ОВД, который тоже в течение трех дней обязан зарегистрировать гражданина или отказать ему и вернуть по­лученные документы. Основаниями для отказа могут быть те же самые обстоятельства, что и при отказе в регистрации по месту жи­тельства лиц, заключивших договор поднайма.

Регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства, вре­менно находящихся в России, регулируется пока еще действующими «Правилами пребывания иностранных граждан в СССР», утверж­денными Советом Министров СССР 26 апреля 1991 г., законами или актами глав исполнительной власти субъектов Федерации.

Временно пребывающие в Россию иностранные граждане и лица без гражданства подлежат регистрации в пунктах прибытия в тече­ние трех суток, исключая праздничные и выходные дни. По этому признаку всех этих лиц можно поделить на пять категорий:

1) освобожденные от регистрации (лица, не достигшие 18 лет, туристы, транзитные пассажиры, члены парламентских и пра­вительственных делегаций и др.);

2) регистрируемые в МИДе (лица, имеющие дипломатические и служебные паспорта, и др.);

3) регистрируемые в российских принимающих организациях;

4) регистрируемые в гостиницах;

5) регистрируемые в ОВД.

Иностранцы и лица без гражданства после переезда на терри­торию другого субъекта Федерации обязаны регистрироваться и там.

Можно различать лиц, получивших визу на въезд, и тех, кто использовал право на безвизовый въезд. При визовом режиме въезда гражданин регистрируется на срок, не превышающий времени, указанного в визе на въезд. ОВД вправе продлить визу, а значит, и срок пребывания. Регистрация производится путем оттиска штампа и записи в заграничном паспорте.

В июне 1997 г. был принят закон г. Москвы «Об условиях пребывания в Москве иностранных граждан, имеющих право на без­визовый въезд в Россию». По этому закону регистрация иностранных граждан по месту пребывания производится на срок не более шести месяцев в календарном году, студентов дневных отделений вузов — на срок обучения, прибывших на работу — на срок трудового дого­вора. Регистрация граждан, поселяющихся в гостиницах, домах отды­ха, помещенных в больницы, производится администрациями этих учреждений. Все остальные обязанные регистрироваться граждане делают это в ОВД. О регистрации по месту пребывания выдается свидетельство установленного образца. В связи с этим с иностран­ных граждан, воспользовавшихся безвизовым режимом въезда, взи­мается плата в сумме трех МРОТ.

В соответствии с действующими правовыми нормами снятие с регистрации — это скорее право, нежели обязанность гражданина.

Органы внутренних дел снимают с регистрации по месту жи­тельства лиц, подавших заявления о регистрации по новому месту жительства. Призванные на военную службу снимаются с регистра­ционного учета на основании сообщений военкоматов, осужденные к лишению свободы — на основании вступившего в законную силу приговоров судов.

Если граждане, выбывающие на новое место жительства, хотят сами сняться с регистрационного учета по последнему месту житель­ства, они должны подать об этом заявление в произвольной форме лицам, ответственным за соблюдение правил регистрации. К заявле­нию необходимо приложить документ, удостоверяющий личность его автора. 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. Ответственные лица обязаны передать в трехдневный срок за­явление и документы в ОВД. Сотрудники ОВД тоже в трехднев­ный срок снимают граждан с регистрационного учета путем простав­ления в их паспортах штампов и записи.

Если при регистрации заполняются листки прибытия, то при снятии с нее — листки убытия. В ОВД в листках убытия лиц, имеющих судимость, проставляется условная отметка «17». Листки убытия и прибытия заполняются для статистического и иных учетов, адресно-справочной работы.

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 учреждений.

**Право на получение заграничного паспорта.**

 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». Административно-правовые гарантии этого права установлены Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[[4]](#footnote-4). В соответствии с этим законом 21 декабря 1997 г. 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». Названные правовые акты, а также ряд постановлений Правительства России, приказов МВД РФ образуют административно-правовую основу ре­ализации российскими гражданами права на свободу покидать страну и возвращаться в нее.

Все четыре вида заграничных паспортов, с одной стороны, 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 условиях, принято называть общегражданским. Три других вида заграничных паспор­тов (дипломатический, служебный, паспорт моряка) связаны с рабо­той лица, являются специальными.

Представляется, что право на заграничный паспорт относится к числу тех прав, которые одновременно являются обязанностями. Что­бы реализовать право на выезд из России, гражданин обязан получить заграничный паспорт. Точно так же гражданин обязан получить права на управление транспортным средством, если он хочет сам эксплуати­ровать автомобиль, сдать конкурсные экзамены, если хочет стать сту­дентом государственного института. Но в отличие от общей обязан­ности получать паспорт (соблюдать санитарные правила и т.д.) правообязанность иметь заграничный паспорт (лицензию и т.д.) связана с желанием гражданина реализовать определенное право.

Выдача заграничного паспорта — необходимое условие сво­бодного выезда гражданина России за ее пределы. А за получением въездной визы в другую страну он должен самостоятельно обра­щаться в дипломатическое представительство (консульское учреж­дение) этого государства в России. Общегражданский заграничный паспорт выдается гражданину России, если он лично или через своего законного представителя обратился с письменным заявлением в ОВД.

В ч. 1, 3 ст. 8 Закона о порядке выезда было сказано, что паспорт выдается ОВД по месту жительства, а гражданину России, проживающему за ее пределами, — дипломатическим представитель­ством Российской Федерации в государстве его пребывания. Эти положения Конституционный Суд своим постановлением от 15 янва­ря 1998 г. признал несоответствующими Конституции России. В постановлении сказано:

В соответствии с Законом наличие заграничного паспорта является необходимым условием реализации права каждого свободно выезжать за пределы России. Существующий порядок выдачи паспорта ограничивает данное конституционное право для лиц, не находящихся но тем или иным причинам по месту своего жительства, подтвержденному регистрацией. Практически невозможным оказывается получение заграничного паспорта в Рос­сии для граждан, постоянно проживающих за ее пределами, для вынужден­ных переселенцев, а также для всех граждан Российской Федерации, не имеющих жилого помещения в статусе места жительства или места пребы­вания, которое может быть подтверждено регистрацией, либо вообще не об­ладающих жилым помещением.

Конституционные права и свободы гарантируются гражданам незави­симо от места жительства, включая наличие или отсутствие у них жилого помещения для постоянного или временного проживания (места жительства, места пребывания), тем более что государство не связано обязанностью во всех случаях обеспечивать граждан жилыми помещениями. Осуществление гражданином конституционного права свободно выезжать за пределы Рос­сии и, соответственно, выдача и получение заграничного паспорта не должны, таким образом, зависеть от наличия или отсутствия у гражданина определен­ного жилого помещения.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2), 55 (часть 3), положения части первой статьи 8 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в части, по существу пре­пятствующей выдаче гражданину Российской Федерации заграничного пас­порта в ином порядке при отсутствии у него регистрации по месту житель­ства или по месту пребывания, а также положение части третьей той же статьи в части, по существу препятствующей выдаче гражданину Российской Федерации, имеющему место жительства за пределами се территории, заг­раничного паспорта...

Выполняя постановление Конституционного Суда РФ, МВД внесло в Инструкцию о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Феде­рации и въезда в Российскую Федерацию от 26 мая 1997 г. в п. 1.3 такое дополнение:

Оформление и выдача паспорта гражданину Российской Федерации, не имеющему подтвержденного регистрацией места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации, либо имеющему место жительства за пределами Российской Федерации, производится органами внутренних дел по месту фактического проживания. В п. 4.4 Инструкции МВД от 26 мая 1997 г. говорится:

При получении паспорта для выезда из Российской Федерации за границу для проживания или выезда в этих целях с ранее полученным паспортом гражданин предъявляет свой основной документ, удостоверяю­щий личность, с отметкой о снятии с регистрационного учета по месту жи­тельства.

Гражданин Особинский обратился в Верховный Суд Российс­кой Федерации с жалобой о признании этого положения недействи­тельным. Верховный Суд РФ 16 июля 1998 г. жалобу заявителя удовлетворил по следующим основаниям[[5]](#footnote-5).

В соответствии с ч. 1 ст. 8 и ч. 1 ст.9 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федера­цию» заграничный паспорт выдается гражданину Российской Федерации по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного пред­ставителя, органом внутренних дел по месту жительства. Для оформления паспорта гражданин Российской Федерации в заявлении установленного об­разца должен указать свои фамилию, имя, отчество, пол, дату и место рождения, место жительства и место работы (службы, учебы) в течение последних деся­ти лет и представить основной документ, удостоверяющий его личность.

Содержащееся в п. 4.4 Инструкции требование о необходимости снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства при полу­чении заграничного паспорта не предусмотрено требованиями действующе­го законодательства и противоречит положениям упомянутых норм Феде­рального закона, не устанавливающим такую обязанность. Это требование не может быть признано законным.

Для оформления паспорта гражданин в заявлении установлен­ного образца должен указать свои:

• фамилию, имя, отчество (в том числе имевшие место ранее);

• дату и место рождения;

• место жительства;

• 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 в размере двух МРОТ и об оплате стоимости бланка паспорта (0,5 МРОТ).

Гражданин России вправе также подать заявление, представить все необходимые документы с целью получения заграничных пас­портов на своих несовершеннолетних детей. Закон и подзаконные акты прямо не устанавливают возраст, при наступлении которого граж­данин, выезжающий за границу, обязан иметь свой заграничный пас­порт. На практике сложилось правило, что до 18 лет гражданин впра­ве выезжать из России и без заграничного паспорта (например, с родителями), а достигшие совершеннолетия для выезда из России обязаны получить заграничный паспорт.

В заявлении об оформлении паспорта гражданин России ука­зывает на отсутствие обстоятельств, предусмотренных федеральным законом, которые могли бы препятствовать ему покинуть Россию.

До принятия решения о выдаче паспорта паспортно-визовая служба устанавливает, не имеется ли в отношении заявителя указан­ных в законе ограничений, по которым ему может быть временно отказано в выдаче паспорта.

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

Гражданин, достигший 18-летнего возраста и обращающийся за получением паспорта в связи с принятым им решением о выезде из России для проживания в другом государстве, указывает об этом в своем заявлении. В этом случае, в том числе при наличии ранее полученного паспорта, гражданин дополнительно представляет в ОВД нотариально удостоверенные заявления детей от 14 до 18 лет об их согласии на выезд вместе с родителями или с одним из них.

Паспорт оформляется соответствующим ОВД 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 милиции, оформившего паспорт.

При наличии обстоятельств, связанных с необходимостью эк­стренного лечения, тяжелой болезнью или смертью близкого род­ственника и требующих выезда из России, срок оформления пас­порта не должен превышать трех рабочих дней со дня подачи заявления. 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 на пять лет. При этом не допускается оформление нового паспорта без изъятия ранее выданного, а в случае, если он утрачен 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 паспорта. О его утрате граж­данин должен незамедлительно заявить в ОВД, 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, осуществивший 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 прекратилось российское гражданство, обязаны сдать паспорта в соответствующие ОВД, 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 органы внутренних дел, а вне пределов Российской Федерации — в соот­ветствующие дипломатические представительства или консульские учреждения Российской Федерации.

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

1) при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне. Если гражданин заключил трудовой договор (контракт), пред­полагающий временное ограничение права на выезд из Рос­сии, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, — до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом). В случае, если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что сведения особой важности или совершенно секретные, в которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из России сохраняют соответству­ющую степень секретности, указанный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд может быть продлен Межведомственной комиссией по рассмотрению обращений граждан России в связи с отказами им в выдаче заграничного паспорта и временными ограничениями на вы­езд за рубеж, образуемой Правительством Российской Фе­дерации. При этом срок ограничения права на выезд не дол­жен превышать в общей сложности десять лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрак­том), со дня последнего ознакомления лица с секретными сведениями;

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации гражданин призван на военную службу — до окончания во­енной службы;

1. гражданин задержан по подозрению в совершении преступ­ления либо привлечен в качестве обвиняемого, — до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;
2. гражданин осужден за совершение преступления, — до от­бытия (исполнения) 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 России, — до реше­ния вопроса в срок не более одного месяца органом, оформ­ляющим такие документы.

О всех случаях временного ограничения прав на выезд из Рос­сии ОВД выдает гражданину уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер реше­ния об ограничении, полное наименование и юридический адрес орга­низации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из России.

Отказ в праве на выезд может быть обжалован в вышестоящий ОВД или непосредственно в суд, а решения об ограничении этого права граждан, осведомленных о сведениях особой важности или совершенно секретных, обжалуются ими в Межведомственную ко­миссию по рассмотрению обращений граждан России в связи с от­казами им в выдаче заграничного паспорта и временными ограниче­ниями на выезд за рубеж. Комиссию, образуемую Правительством России, которая обязана рассмотреть жалобу и дать ответ не позднее чем в трехмесячный срок. Такое решение может быть обжаловано в суд.

Заграничный паспорт является и визой на выезд из России. Очевидно, что действие такой визы должно быть приостановлено, если после получения заграничного паспорта возникли препятствую­щие выезду из России обстоятельства, названные выше (призыв на военную службу, привлечение к уголовной ответственности и др.). В таких случаях действие паспорта (визы) временно приостанавлива­ется. К сожалению, правовой акт, который четко регулирует эти воп­росы (кто, по каким основаниям, в каком порядке, на какой срок вправе ограничить право на выезд из России), не опубликован. Воз­никает вопрос: а существует ли он вообще? 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 г. Разрешение на выезд дается военнослужащему должностным лицом, уполномоченным на это центральным органом федерального ведомства (МВД, ФСБ и др.), в котором он проходит военную службу. Затем в соответствую­щей организации (воинской части, органе, учреждении) военнослужа­щий должен получить справку установленной формы, на основании которой ему выдается в общем порядке заграничный паспорт.

Несовершеннолетний гражданин России, как правило, выезжает из страны совместно хотя бы с одним из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. В случае, если несовершеннолетний вы­езжает из России без сопровождения, он должен иметь при себе кроме паспорта нотариально оформленное согласие указанных лиц на вы­езд, а в случае, если он выезжает из России на срок свыше трех месяцев, это согласие должно быть также заверено органами опеки и попечительства. Если один из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей заявит о своем несогласии на выезд несовершеннолетне­го гражданина России, вопрос о возможности его выезда разрешает­ся в судебном порядке.

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 покидать Россию, но и возвращаться обратно. В случае, если гражданин Рос­сии утратил заграничный паспорт, находясь в другой стране, ему вы­дается свидетельство на въезд (возвращение) в Россию. В соответ­ствии с постановлением Правительства от 1 октября 1998 г. 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, не более 10 дней со дня пересечения границы. В течение трех дней с момента прибытия к месту 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, МИД РФ незамедлительно инфор­мируют об этом факте, а также о возможной дате и месте пересечения гражданином государственной границы России.

Прибывшие в пункты пропуска через Государственную границу граждане РФ, утратившие документы на въезд в свою страну, могут быть задержаны там на срок до 30 суток до установления личности.

**Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего отношения связанные со свободой передвижения и выбором места пребывания.**

 Права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства относятся к основным базовым правам, закрепленным в международно-правовых документах (пактах, конвенциях), Конституции РФ и других законодательных и подзаконных актах. От реального обладания этими правами напрямую зависит реализация гражданами многих других прав и свобод (жилищных, трудовых, экономических, пенсионных и других). Нарушения законодательства о гражданстве, свободе передвижения и выборе места пребывания и жительства в связи с этим приводят к нарушениям (несоблюдению) многих других прав граждан, делают их жизнь в буквальном смысле слова невыносимой, дискомфортной.

Сказанное подчеркивает необходимость осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Это тем более необходимо делать, имея в виду многочисленные нарушения названного законодательства, связанные с нарушениями процедуры или сроков приобретения гражданства России, ограничениями на въезд в те или иные регионы, на регистрацию по месту жительства, получение паспортов гражданина Российской Федерации, в установлении разного рода не установленных законом денежных сборов или завышении их размеров (за регистрацию, въезд в регион или проезд по его территории и т.д.).

Законодательство о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Права на приобретение гражданства РФ, свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства закреплены в ст. ст. 6, 27 Конституции РФ. В ст. 27 оговорено, что свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства имеют только те граждане, которые законно находятся на территории РФ. Это обстоятельство следует учитывать прокурорам при осуществлении надзора за исполнением названного законодательства.

Указанные нормы Конституции сформулированы в строгом соответствии с требованиями Всеобщей декларации прав человека, принятой и провозглашенной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г., и Международным пактом о гражданских и политических правах, принятым Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.

Нормы Конституции о свободе на передвижение и выбор места пребывания и жительства детализируются в Законе "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" от 25 июня 1993 г. No. 5242-1. В целях реализации положений этих законов Президентом РФ издан Указ от 13 марта 1997 г. No. 232 "Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации", а Правительством РФ - постановление от 17 июля 1995 г. No. 713 (с последующими изменениями), которым утверждены "Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации".

При осуществлении надзора за исполнением названного законодательства прокурорам приходится обращаться к Законам "О беженцах" от 19 февраля 1993 г. No. 4528-1, "О вынужденных переселенцах" от 19 февраля 1993 г. No. 4530-1 (в редакции Федерального закона от 20 декабря 1995 г. No. 202-ФЗ), "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" от 15 августа 1996 г. No. 114-ФЗ; к "Положению о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища", утвержденному Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. No. 746, и к другим нормативным актам.

Прокурорам необходимо учитывать также действие нормативных актов, изданных министром внутренних дел РФ, которыми конкретизируются процедурные вопросы, в частности, выдачи паспортов, регистрации граждан, снятия с регистрационного учета.

В качестве примера можно назвать такие акты, как "Инструкция об организации работы органов внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации" и "Инструкция о применении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации", утвержденные приказами министра внутренних дел соответственно от 30 июня 1994 г. No. 330 и от 23 октября 1995 г. No. 393.

Источники получения прокурором информации о нарушениях законодательства о гражданстве, праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Прокурорские проверки исполнения названного законодательства проводятся исключительно в связи со сведениями о нарушениях. Если они связаны с разного рода ограничениями прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, с неустановленными законами сборами, то нередко выявляются прокурорами в процессе проверок законности правовых актов органов представительной и исполнительной власти, проводимых в плановом порядке вне зависимости от сведений о нарушении законов.

Основаниями для проведения проверок чаще всего являются устные или письменные обращения в органы прокуратуры граждан, соответствующие права которых были ущемлены. Емкий источник информации о нарушениях этого законодательства представляют сообщения средств массовой информации. Интересующие прокурора сведения могут быть получены в судах общей юрисдикции, в органах внутренних дел, а также в органах Федеральной миграционной службы, Федеральной пограничной службы.

Информация с предложениями о проведении проверок в органы прокуратуры может поступать от Президента РФ, от Уполномоченного по правам человека, из управления Президента РФ по вопросам гражданства, Комиссии по правам человека при Президенте РФ, Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их прав на выезд из Российской Федерации и Межведомственной комиссии по упорядочению въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Всесторонние деловые контакты прокурора с руководителями паспортно-визовой службы МВД, представительных и исполнительных органов субъектного и муниципального уровней, с депутатами, судьями, а также с общественностью позволяют получать информацию о нарушениях законодательства о гражданстве, праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

В каждом случае получения сведений о нарушениях названного законодательства следует рассматривать вопрос о возможности поручения проведения проверки соответствующим органам МВД, вышестоящим органам паспортно-визовой службы или органам миграционной службы.

Проверки в органах представительной и исполнительной власти субъектного и муниципального уровней. В ходе проверок законности принимаемых и издаваемых этими органами правовых актов (законов, постановлений, решений, распоряжений, приказов), проводимых в том числе в связи со сведениями о нарушениях названного законодательства, а также проведения самостоятельных проверок исполнения органами представительной и исполнительной власти законодательства о гражданстве, праве граждан на свободу передвижения, выборе места пребывания и жительства прокуроры обычно выясняют следующие вопросы:

- не принимаются ли указанными органами власти в нарушение ст. 64 Конституции РФ решения, ограничивающие конституционные права физических лиц на приобретение гражданства РФ, на свободу передвижения по территории региона и выбор места пребывания и жительства, и в частности: не установлены ли ограничения или запреты на регистрацию или нахождение (пребывание) в регионе (области, районе, городе, поселке) отдельных категорий граждан, в том числе по национальному признаку; не установлен ли разрешительный порядок в виде выдачи специальных приглашений на въезд и пребывание в регионе; не ограничивается ли время пребывания в регионе; не установлены ли не предусмотренные законом денежные сборы или сборы в повышенном размере за регистрацию по месту временного пребывания и постоянного жительства, за выдачу паспортов, за проезд по территории региона или въезд в регион транспорта, не зарегистрированного в данном регионе, за экологический вред, причиненный токсичными выбросами автотранспорта; не предусмотрено ли задержание или арест транспортных средств, владельцы которых не внесли сумму установленного сбора;

- не ущемляются ли права и свободы беженцев и вынужденных переселенцев. Следует поинтересоваться: установлены ли квоты по приему беженцев отдельными районами (муниципальными образованиями); определены ли пункты или местности компактного по возможности расселения беженцев и вынужденных переселенцев, сформирован ли целевой земельный фонд для их расселения (строительства жилых домов и создания приусадебных участков); учитываются ли пожелания указанных категорий граждан о выборе постоянного места жительства (населенного пункта) и не установлены ли необоснованные запреты на проживание их в определенных населенных пунктах или местностях; оказывается ли содействие беженцам в получении гражданства Российской Федерации <\*>;

- какая работа проводится в регионе по предупреждению незаконного (безвизового) въезда или пребывания в регионе иностранных граждан и лиц без гражданства, в частности, налажен ли учет этих лиц, оказывается ли содействие в получении политического убежища тем иностранным гражданам, которые имеют на это право (ст. 2 "Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища", утвержденного Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. No. 746); принимаются ли меры и какие через соответствующие компетентные органы для выдворения незаконно находящихся в регионе иностранных граждан и соответствуют ли эти меры закону;

- осуществляют ли органы представительной и исполнительной власти контроль как непосредственно, так и через органы миграционной службы за привлечением и использованием в регионе иностранной рабочей силы; соблюдается ли при этом принцип приоритетности права российских граждан на занятие рабочих мест; установлены ли с учетом этого региональные квоты на привлечение определенного числа иностранных граждан в целом и по группам профессий, нанимаемых работодателями; не привлекаются ли к работе иностранные граждане, не имеющие на это полученного в установленном порядке разрешения (лицензии), и что реально делается для предотвращения этого. Комплекс вопросов, связанных с использованием иностранной рабочей силы, регулируется "Положением о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы", утвержденным Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. №. 2146.

Проверки в отделах паспортно-визовой службы (ПВС) республиканских, областных, краевых управлений МВД, отделений паспортно - визовой службы районных, городских отделов МВД (далее - служба). Задачами службы являются защита прав и свобод граждан РФ, проживающих или находящихся в соответствующем регионе, иностранных граждан и лиц без гражданства на территории региона, а также реализация законодательства по вопросам гражданства, паспортной системы, выезда за границу и въезда в Россию. Структура службы и компетенция ее работников закрепляются в положении о данном отделе или отделении, разработанном на основе типового положения и утвержденного соответствующим начальником управления или отдела МВД, структурным подразделением которого служба является.

Обычно в службе ведутся журналы (книги): жалоб и заявлений граждан; учета посетителей; приема иностранных граждан и лиц без гражданства; приема граждан РФ по вопросам выезда и въезда; регистрации материалов по гражданству; регистрации выездных - въездных дел; выдачи заграничных паспортов; выдачи видов на жительство, виз и удостоверений серии А и другие.

Служба представляет в вышестоящие органы МВД (ГИЦ МВД - главный информационный центр) и территориальные органы статистики отчеты: о работе службы виз и регистраций за полугодие и год; о паспортной работе за полугодие и год; о выдаче временных документов, удостоверяющих гражданство РФ, за полугодие и год; перечень сведений о деятельности ПВС за месяц и с нарастающим итогом.

С этими документами, а также с жалобами и заявлениями и перепиской по ним прокурор знакомится в ходе проверок. Может возникнуть необходимость ознакомления с другими документами, которые поступают в службу или ведутся ею (ходатайствами, заявлениями, заключениями, справками, запросами, уведомлениями, сообщениями, свидетельствами, протоколами, объяснениями, квитанциями, разного рода учетными карточками и т.д.), сосредоточенными в соответствующих делах (нарядах).

Путем ознакомления с этими и другими материалами и документами, бесед с начальником службы и другими ее сотрудниками прокурор, как правило, выясняет такие вопросы:

- налажен ли службой учет иностранцев, лиц без гражданства, их регистрация и располагает ли она достоверными сведениями (данными) о количестве иностранцев, постоянно проживающих в регионе, временно находящихся в регионе, временно работающих на российских предприятиях по соглашениям (разрешениям), о количестве лиц без гражданства, а также о беженцах, информирует ли служба о неблагоприятных миграционных тенденциях органы внутренних дел и органы представительной и исполнительной власти в целях принятия соответствующих мер. Полученные данные желательно сверить с имеющимися в территориальной миграционной службе;

- нет ли фактов необоснованного отказа в приеме заявлений (ходатайств) граждан о приобретении или подтверждении гражданства РФ, о выходе из гражданства РФ, о регистрации по месту жительства, о выдаче заграничных паспортов;

- на законных ли основаниях отказывают гражданам в регистрации по месту жительства или пребывания, в выдаче паспортов Российской Федерации, в выезде за границу как на постоянное жительство, так и временное, на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан, в выдаче разрешения на право проживания в регионе иностранных граждан, на въезд на определенную территорию или местность, а также на законных ли основаниях снимают граждан с регистрационного учета по инициативе службы и на законном ли основании сокращается срок пребывания иностранцев в Российской Федерации. Эти основания перечислены в законодательстве о гражданстве, праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и не могут толковаться расширительно;

- соблюдаются ли установленные законом сроки рассмотрения заявлений (ходатайств) о приобретении гражданства РФ (заявлений - до 6 месяцев, ходатайств - до 9 месяцев вплоть до окончательного решения Президента РФ), исполнения решений по вопросам гражданства (не более месяца), выдачи заграничного паспорта (до месяца);

- какие меры принимаются службой к гражданам и должностным лицам, не соблюдающим правила регистрации и проживающим без паспортов (ст. ст. 178-181 КоАП), в частности, оформляются ли протоколы об административных правонарушениях и направляются ли они через начальника соответствующего УВД, РОВД и ГОВД в административную комиссию при областной, ей равной или муниципальной (районной, городской) администрации. Стоит ознакомиться в административной комиссии с принятыми по этим материалам решениями (постановлениями) и оценить их с точки зрения соответствия закону;

- принимаются ли меры к выдворению иностранных граждан из пределов Российской Федерации, когда для этого есть законные основания. В соответствии со ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. "О правовом положении иностранных граждан в СССР" иностранный гражданин может быть выдворен: 1) если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка; 2) если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан; 3) если он грубо нарушил законодательство о правовом положении иностранных граждан, таможенное, валютное или иное законодательство. Следует иметь в виду, что служба имеет право лишь инициировать вопрос о выдворении иностранных граждан и оформить соответствующие материалы. Ходатайствовать о выдворении иностранцев могут также принимающие их российские организации. Что касается окончательного решения, то оно принимается компетентными органами либо МВД, либо ФСБ. Уклоняющиеся от выезда подлежат с санкции компетентных органов задержанию и выдворению в принудительном порядке;

- взаимодействует ли служба с территориальными органами Федеральной миграционной службы, Федеральной службы безопасности, Федеральной налоговой службы, органами прокуратуры, участковыми инспекторами, с другими структурными подразделениями УВД, РОВД, ГОВД, военными комиссариатами, органами записи актов гражданского состояния и другими по вопросам обмена информацией, проведения совместных проверок и других мероприятий (например, проводятся ли совместные с миграционной службой проверки соблюдения паспортного режима иностранцами, в том числе работающими на российских предприятиях).

В ряде регионов на службы решениями соответствующих начальников органов внутренних дел возложен розыск лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов. В связи с этим следует поинтересоваться, какая работа проводится по данному вопросу.

Следует также выяснить вопросы: есть ли план или график проведения проверок соблюдения законодательства о гражданстве, праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и как он выполняется; организован ли личный прием граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, соблюдаются ли порядок и сроки рассмотрения их заявлений, а в отделах паспортно-визовой службы республиканских, областных, краевых управлений МВД, кроме того, осуществляется ли организационно - методическое руководство (помощь) отделениями паспортно-визовой службы РОВД и ГОВД.

Отдельные вопросы исполнения законодательства о гражданстве, праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства прокуроры могут выяснять в ходе проведения проверок в других структурных подразделениях УВД, РОВД, ГОВД, территориальных органах ФСБ, Федеральной налоговой службы, Федеральной пограничной службы, Федеральной службы налоговой полиции, в таможенных органах и в военных комиссариатах.

**Литература.**

1. Д.Н. Бахрах, «Административное право России», Норма-Инфра М, москва 2000г.
2. А. Чурилов, Ю. Винокуров, Статья «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о гражданстве», «Законность», №7, 1998г.

**Нормативные акты:**

1. ФЗ «О праве граждан РФ на свободу предвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» от 25.06.1993г.
2. ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» от 15.08.96г.
3. ФЗ «О гражданстве РФ» от 28.11.1991г.
4. «Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета», утвержденные Постановлением Правительства РФ №713 от 17.07.1995г.
5. «Положение о паспорте гражданина РФ», утвержденное Постановлением Правительства РФ №828 от 08.07.1997г.
1. МРОТ – минимальный размер оплаты труда [↑](#footnote-ref-1)
2. ВВС РФ, 1998, №4, С.7 [↑](#footnote-ref-2)
3. Статьей 38 Жилищного кодекса норма закреплена в размере 12м2  [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ. 1996. №34. Ст.4029 [↑](#footnote-ref-4)
5. БВС РФ. 1999. №2. С.5 [↑](#footnote-ref-5)