

ДОКУМЕНТЫ, УДОСТОВЕРЯЮЩИЕ ЛИЧНОСТЬ, И ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. Б. Смашникова, tat-sma@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0773-5205>
Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В законодательстве Российской Федерации отсутствуют дефиниции постоянно используемых терминов «документ, удостоверяющий личность» и «документирование населения». Для любого человека документы, удостоверяющие личность, имеют огромное значение для возможности реализации конституционных и административных прав и обязанностей. Процесс документирования населения, постоянно осуществляемый компетентными органами в правоприменительной деятельности, как правовое определение не закреплен в конкретном законодательном акте. Отсутствует также закрепленный в законе единый исчерпывающий перечень всех видов документов, удостоверяющих личность на территории Российской Федерации. Предлагается систематизировать действующее российское законодательство в области документирования населения, принять федеральный закон, устанавливающий основные четко определенные правила в части документов, удостоверяющих личность человека в Российской Федерации, а также закрепляющий перечень всех видов таких документов.

Ключевые слова: документ, документы, удостоверяющие личность, паспорт, документирование, документирование населения.

Для цитирования: Смашникова Т. Б. Документы, удостоверяющие личность, и документирование населения Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2025. Т. 25, № 2. С. 106–111. DOI: 10.14529/law250216.

Original article
DOI: 10.14529/law250216

IDENTITY DOCUMENTS AND DOCUMENTATION OF THE POPULATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

T. B. Smashnikova, tat-sma@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0773-5205>
South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. In the legislation of the Russian Federation, there are no definitions of the terms "identity document" and "documentation of the population" that are constantly used. For any person, identity documents are of great importance for the possibility of exercising constitutional and administrative rights and obligations. The process of documenting the population, which is constantly carried out by the competent authorities in law enforcement activities, as a legal definition is not fixed in a specific legislative act. There is also no single comprehensive list of all types of identity documents on the territory of the Russian Federation stipulated in the law. It is proposed to systematize the current Russian legislation in the field of documentation of the population, to adopt a federal law establishing the basic clearly defined rules regarding documents certifying the identity of a person in the Russian Federation, as well as consolidating the list of all types of such documents.

Keywords: document, identity documents, passport, documentation, documentation of the population.

For citation: Smashnikova T. B. Identity documents and documentation of the population of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2025. vol. 25. no. 2. pp. 106–111. (in Russ.) DOI: 10.14529/law250216.

Российская Федерация – одна из крупнейших стран мира, на территории которой постоянно проживает более 140 млн собственных граждан. Россия ежегодно принимает немалое количество иностранных граждан и лиц без гражданства, значительное число из которых пытается натурализоваться и остаться постоянно проживать на территории государства в статусе российских граждан. Всем физическим лицам (и гражданам, и не гражданам) для возможности реализации публичных и гражданских прав требуется наличие документа, удостоверяющего личность, в подавляющем большинстве случаев это паспорт. Отсутствие (утрата по тем или иным причинам) такого документа не лишит человека ни правового статуса, ни гражданских прав и обязанностей, но их реализация будет столь ограниченной, что вступление физического лица во многие правоотношения, особенно в административные, будет невозможным. Именно в этом заключается важность наличия у человека документов, удостоверяющих личность.

Создание четкой, прозрачной, максимально простой и понятной для граждан правовой регламентации документирования населения – одна из актуальных задач органов законодательной и исполнительной власти любого государства, в том числе и Российской Федерации.

В жизни каждого человека важное значение имеют юридические документы, подтверждающие его правовой статус. Первое и изначально основополагающее место среди таких идентификационных документов занимает свидетельство о рождении, на базе которого оформляется самый важный документ в жизни любого человека – паспорт гражданина своей страны. Только при наличии паспорта основная масса людей может вступать как в частные, так и в публичные правовые отношения. Образ «своей» земли связан с особенностями процесса национально-государственной самоидентификации граждан [1, с. 184]. Документ, удостоверяющий личность, а именно паспорт – это составляющая такой самоидентификации.

Для любого государства и свидетельство о рождении, и паспорт являются документами двоякого свойства. Во-первых, каждое государство устанавливает свои правила оформления и выдачи названных документов, особенности их применения и порождающие ими

права и свободы человека. Во-вторых, только при наличии полученных документов физическое лицо имеет возможность использовать все свои правовые статусы, начиная с конституционного и административного, переходя в гражданскую плоскость невластных правоотношений.

Понятие «документ» тесно связано с понятием «документирование». Изучение данных понятий несомненно актуально. Исследование форм и функций документов, их влияния на определенные административные процессы, на установление взаимных прав и обязанностей властных и невластных субъектов административных правоотношений позволяет понять и определить удостоверительную способность документа, способы и методы оформления, выдачи, замены, хранения документов, уничтожения недействительных документов.

Процесс документирования населения, наделения своих граждан определенными идентификационными документами, содержащими персональные данные, – обязанность каждого современного государства. Итоги анализа указанного процесса носят теоретический и практический характер, приводя к уяснению в числе иных значения и функций персональных документов в жизни человека, возможности использования им своих прав для участия в материальных и процессуальных правоотношениях.

Личность в Российской Федерации удостоверяют следующие документы: паспорт гражданина РФ (на основании Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»); удостоверение личности военнослужащего РФ, в том числе военный билет солдата, матроса, сержанта, старшины, прапорщика, мичмана и офицера запаса (на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 91 «Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации»); временное удостоверение личности гражданина РФ (на основании ранее действовавшего приказа МВД России от 13 ноября 2017 г. № 851 (документ утратил силу), в соответствии приказом МИД России от 4 января 2023 г. № 24518, если гражданин утратил документ, удостоверяющий его личность за границей).

Для иностранных граждан и лиц без гражданства также установлен перечень таких

документов. В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» такими документами являются: паспорт иностранного гражданина, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка, разрешение на временное проживание (для лиц без гражданства); вид на жительство (для лиц без гражданства). Кроме того существуют: удостоверение беженца (для иностранных граждан и лиц без гражданства) и свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории РФ по существу (для иностранных граждан и лиц без гражданства), свидетельство о предоставлении временного убежища на территории РФ (для иностранных граждан и лиц без гражданства), выдаваемые в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах». Следует отметить, что данный перечень документов не является исчерпывающим. Сложности при оформлении и использовании документов, удостоверяющих личность, возникают по причине того, что каждый конкретный случай попадает под действие отдельных нормативных актов, которые постоянно изменяются и дополняются новыми требованиями к порядку оформления документов.

В Российской Федерации в современных условиях наблюдается интенсивное развитие законодательства в части установления видов персональных документов и правового регулирования регламентов уполномоченных органов исполнительной власти по оформлению документов, удостоверяющих личность, как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и лиц без гражданства в России. Анализируя нормативную базу в этом направлении, автор приходит к выводу о необходимости проведения систематизации норм права и объединения их в единый комплексный источник права. Рассмотрим такую возможность и имеющиеся предпосылки.

В законодательстве Российской Федерации, оперирующем многими положениями, указывающем на документы как материальные и электронные носители информации, на возможности документирования разных общественных процессов, в том числе принятие управленческих решений, до сих пор отсутствует нормативный правовой акт, дающий дефиниции этих терминов, устанавливающий, как минимум, единый перечень видов доку-

ментов физических лиц, удостоверяющих их личность. Согласно ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установлено только, что законодательством Российской Федерации или соглашением сторон могут быть установлены требования к документированию информации.

В соответствии с ГОСТ 51141-98 «Дело-производство и архивное дело. Термины и определения» (утв. постановлением Госстандарта РФ от 27 февраля 1998 г. № 28) под документом понимается информация, зафиксированная на материальном носителе, с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

М. В. Зеленев и В. А. Стальнова полагают, что существует три различных содержания слова: 1) документ – это материальный объект (прежде всего – бумажный, на котором закреплена текстовая информация в письменном виде), который является частью письменных доказательств в судебной практике (то есть, по сути, документ отождествляется с его функцией); 2) это любой материальный объект, который является частью материального мира и предназначен для передачи информации (документ отождествляется с носителем); 3) это собственно документированная информация, часть информации (то есть документ отождествляется с его свойством) [3, с. 46].

А. В. Ермолаева утверждает, что в результате документирования информации обеспечиваются ее запись и сохранение в неизменной форме на соответствующем материальном носителе, возможность установления автора, места и времени создания [2, с. 46].

Говоря о конкретном юридическом термине, в нашем случае о документировании, хотелось бы четко представлять именно юридическую суть данного явления. Документирование – это создание определенного документа, то есть фиксация конкретными способом и средствами необходимой информации на установленном носителе. Документировать возможно общественные процессы в виде фото- и видеодокументирования, в виде создания классических письменных документов, в виде машиночитаемой информации на специальных носителях (перфокарты, перфоленты, магнитные ленты, диски), в виде электронной информации и т.д. Документирование может быть техническим – путем фиксации информации в виде чертежей и рисунков, определенных технологий.

Документирование населения – это один из видов документирования, представляющий собой процесс создания документов – носителей персональных данных физических лиц с использованием различных средств и методов фиксации информации на материальных носителях. Далее будем говорить о документировании населения классическими документами, удостоверяющими личность (оформленными на бумажных, картонных, пластиковых носителях).

Анализируя законодательство Беларуси – государства, наиболее близкого России, входящего в Союзное государство, и законодательство Казахстана, чье правовое поле значительно отличается от российского права, приходим к следующим выводам.

В правовых актах Беларуси, как и российских, конкретно не определено понятие «документирование населения». Несмотря на это, термин «документирование населения» используется, в частности, содержится в названии и в тексте Указа Президента Республики Беларусь от 3 июня 2008 г. № 294 «О документировании населения Республики Беларусь» и некоторых других правовых актах. Названный Указ регулирует вопросы, связанные с документами, удостоверяющими личность, и документами для выезда или въезда из (в) Республику Беларусь. Им утверждаются четыре положения, регулирующих «порядок выдачи, использования, обмена, признания недействительными, изъятия, хранения и уничтожения» таких документов. В тексте Указа названы все документы, удостоверяющие личность в Республике Беларусь (паспорт гражданина РБ, вид на жительство в РБ, удостоверение беженца, а также документы для выезда из РБ и (или) въезда в РБ) [4, с. 119]. Особенности оформления, выдачи, использования, уничтожения документов, удостоверяющих личность граждан Беларуси, регламентируются подзаконными актами органов исполнительной власти – постановлениями Совета Министров Республики Беларусь и приказами Министерства внутренних дел Республики Беларусь (например, такими нормативными актами являются постановления Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2010 г. № 118 «Об утверждении образцов паспорта гражданина Республики Беларусь, служебного и дипломатического паспортов и их описаний», от 31 мая 2021 г.

№ 297 «О формах бланков биометрических документов и их описании»).

Говоря о правовых установлениях в отношении документов, удостоверяющих личность в Республике Казахстан, необходимо назвать действующий Закон Республики Казахстан от 29 января 2013 г. № 73-V «О документах, удостоверяющих личность», ст. 6 которого дан полный перечень наименований таких документов – от паспорта гражданина Казахстана до свидетельства о рождении и проездного документа, а ст. 7 устанавливает единые требования к документам, удостоверяющим личность. Отдельные статьи названного закона устанавливают определенные правовые требования к оформлению, персональной информации, а также правилам пользования такими документами. Например, в п. 3 ст. 9 «Удостоверение личности гражданина Республики Казахстан» определено, что граждане Республики Казахстан, выезжающие на постоянное жительство за границу, сдают удостоверения личности в органы внутренних дел. Как и в Беларуси, процедура оформления и порядок выдачи казахских документов, удостоверяющих личность, установлены положениями подзаконных нормативных актов (например, приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 30 марта 2020 г. № 267 «Об утверждении Правил оказания государственных услуг по вопросам документирования и регистрации населения Республики Казахстан, Правил оформления, выдачи, замены, сдачи, изъятия и уничтожения паспорта гражданина Республики Казахстан, удостоверения личности гражданина Республики Казахстан, вида на жительство иностранца в Республике Казахстан, удостоверения лица без гражданства и проездного документа»).

Следует отметить, что на международном уровне Евразийского экономического сообщества существует Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 апреля 2019 г. № 53 «О классификаторе видов документов, удостоверяющих личность». Классификатор указывает все возможные наименования и коды документов, удостоверяющие личность в странах-участниках сообщества.

Для Российской Федерации в Классификаторе отмечены все документы, удостоверяющие личность, такие как паспорта (общегражданский и заграничный); удостоверения (морская, гражданина РФ, беженца и т.д.),

свидетельства (о рождении РФ, на возвращение в РФ, о предоставлении временного убежища на территории РФ и т.д.), справка об освобождении из места лишения свободы РФ; миграционная карта; военный билет, вид на жительство РФ; иные типы документов – разрешение на временное проживание, проездной документ РФ.

Таким образом, в международном акте имеется перечень всех документов, удостоверяющих личность в Российской Федерации, а в самой России такой единый нормативный акт отсутствует.

Работа в данном направлении в России проводилась. Еще в 2019 году депутатом Государственной Думы Российской Федерации С. В. Ивановым вносился проект федерального закона № 84528-7 «Об основных документах, удостоверяющих личность», в котором основными документами, удостоверяющими личность в Российской Федерации были названы: удостоверение личности гражданина РФ, паспорт гражданина РФ, заграничный паспорт гражданина РФ, дипломатический паспорт РФ, служебный паспорт РФ, свидетельство на возвращение, свидетельство о рождении, временное удостоверение личности, удостоверение личности военнослужащего. Кроме того, в проекте было прописано, что в случаях, установленных федеральным законом, водительское удостоверение, военный билет, справка об освобождении из мест лишения свободы и актовая запись о рождении также могли быть признаны документами, удостоверяющими личность.

Считаем, что для законодательных органов Российской Федерации было бы целесообразно возобновить работу над проектом Федерального закона «О документировании населения Российской Федерации». Названный нормативный акт мог бы содержать в себе основополагающие дефиниции, такие как «документ, удостоверяющий личность», «документирование населения»; полный перечень документов, удостоверяющих личность в

Российской Федерации, и основные требования к ним (по оформлению и содержанию).

Процесс документирования населения, независимо от вида создаваемого и выдаваемого документа – носителя персональных данных, представляет собой следующую триаду. Во-первых, это процесс установления и закрепления специальным образом личных данных конкретного человека, включая биометрические, изменения этих данных по различным причинам, который осуществляют компетентные органы исполнительной власти, используя определенные законом специальные материальные, в том числе электронные, носители первичной информации. Во-вторых, это процесс оформления, выдачи, обмена документа (непосредственного материального носителя письменной и, возможно, биометрической информации), удостоверяющего личность, подтверждающего его правовой статус. В-третьих, это процесс утраты конкретным документом силы, то есть признания его недействующим, исключения его использования путем изъятия с последующим уничтожением этого материального носителя, утратившего правовую силу.

Систематизация действующего законодательства, упорядочение юридической терминологии и дефиниций, единообразное использование правовых норм и наименований документов правоприменителями и простыми гражданами, особенно касательно документов, удостоверяющих личность, призваны повысить правовую образованность и культуру населения, сделать простыми и прозрачными механизмы регулирования процессов документирования населения в Российской Федерации. Процесс документирования населения не должен быть излишне зарегулирован и бюрократизирован. Документ, удостоверяющий личность, важен и ценен не столько для государства, сколько для каждого конкретного человека, которому должно быть просто и комфортно им пользоваться во всех необходимых случаях.

Список источников

1. Евгеньева Т. В. Место России в мире в восприятии рядовых граждан: идентификационное измерение // Полис. Политические исследования. 2020. № 4. С. 181–191.
2. Ермолаева А. В. Документирование деятельности органов государственной власти (традиционные и современные технологии) // Власть. 2010. № 1. С. 46–49.

3. Зеленов М. В., Стальнова В. А. Документ: от термина к понятию // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 1 (35). С. 44–62.

4. Сидорович В. В. К вопросу о содержании понятия «документирование населения» // Проблемы цифровизации государственного управления: Республика Беларусь и зарубежный опыт: материалы международного круглого стола. Минск: Белорусский государственный университет, 2022. С. 118–123.

References

1. Evgen'eva T. V. [Russia's place in the world in the perception of ordinary citizens: an identification dimension]. *Polis. Politicheskie issledovaniya [The policy. Political research]*, 2020, no. 4, pp. 181–191. (in Russ.)

2. Ermolaeva A. V. [Documenting the activities of public authorities (traditional and modern technologies)]. *Vlast' [Power]*, 2010, no. 1, pp. 46–49.

3. Zelenov M. V., Stal'nova V. A. [Document: from term to concept]. *Leningradskiy yuridicheskij zhurnal [Leningrad Law Journal]*, 2014, no. 1 (35), pp. 44–62. (in Russ.)

4. Sidorovich V. V. *K voprosu o sodержanii ponyatiya «dokumentirovanie naseleniya»* [On the issue of the content of the concept of "documenting the population"]. *Problemy tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya: Respublika Belarus' i zarubezhnyy opyt. Materialy mezhdunarodnogo kruglogo stola [Problems of digitalization of public administration: The Republic of Belarus and foreign experience: materials of the international round table]*. Minsk, 2022, pp. 118–123.

Информация об авторе

Смашникова Татьяна Борисовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Tatiana B. Smashnikova, Candidate of Sciences (Law), associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 22 октября 2024 г.

Received October 22, 2024