

Показатели на забывчивости граждан

Немного еще прожито с паспортом гражданина Российской Федерации образца 1997 года, но приключений уже испытано не мало. Да и что значит – испытано, приключения продолжаются...

А самое интересное, что подобные приключения, а вернее – злключения, были невозможны с советским паспортом.

И дело-то всего лишь в одной фразе, отсутствие которой в действующем "Положении о паспорте гражданина Российской Федерации" позволяет до сих пор очень вольно трактовать степень вины наших забывчивых сограждан нашими же правоохрнительными органами.

Да, нарушение имеет место быть безусловно, но вот обоснованность применяемого наказания за этот проступок вызывает очень большие сомнения.

Речь идет об обмене паспорта гражданина Российской Федерации в связи с достижением 20-ти и 45-летнего возраста. Вернее, - о нарушении срока его обмена в указанных случаях, что, к сожалению, не редкость в наше время. Так, вот, за нарушение сроков обмена паспорта наши правоохрнительные органы, ничтоже сумняшись, вменяют забывчивому гражданину часть 1 статьи 19.15 КоАП РФ, а именно – проживание по недействительному паспорту, и штрафуют на 15 минимальных окладов. А это по нынешним временам 1500 рублей. Согласитесь, сумма немалая для любого человека.

Логика правоохрнительных органов понять легко - тут вам и показатели по выявленным нарушениям, тут же и показатели по штрафам в бюджет, в общем, все в шоколаде. И все это, не выходя из кабинета начальника паспортного стола – ведь нарушители-то сами приходят.

Но давайте разберемся – насколько это законно и в какие юридические ловушки загоняют сами себя сотрудники паспортно-визовой службы и их руководители.

Действующее "Положение о паспорте гражданина Российской Федерации", утвержденное Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. N 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации" четко регламентирует порядок обмена паспорта.

Пункт 7 указанного "Положения" гласит, что:

Срок действия паспорта гражданина:

от 14 лет – до достижения 20-летнего возраста;

от 20 лет – до достижения 45-летнего возраста;

от 45 лет – бессрочно.

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

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

При этом отметим и запомним, что в самом паспорте гражданина Российской Федерации образца 1997 года нет никакого пункта о его сроке действия.

Пункт 12 определяет основания замены паспорта:

Замена паспорта производится при наличии следующих оснований:

достижение возраста, предусмотренного
пунктом 7 настоящего Положения;
изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, изменение сведений о дате (число, месяц, год) и/или месте рождения;
изменение пола;
непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;
обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей.
Замена паспорта производится и в иных случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Пункт 15 четко определяет сроки замены паспорта:

Документы и личные фотографии для получения или замены паспорта должны быть сданы гражданином не позднее 30 дней после наступления обстоятельств, указанных в пунктах 1, 7 или 12 настоящего Положения.

Ну и пункт 9 определяет наказание для нарушителей:

Нарушение требований настоящего Положения влечет за собой ответственность должностных лиц и граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Такая подробная цитата необходима, чтобы во-первых, избежать обвинений в передергивании, а во-вторых, чтобы со всей очевидностью доказать, мягко говоря - неправоту позиции правоохранительных органов.

Как мы помним, граждан, нарушивших срок обмена паспорта, привлекают к ответственности за проживание по недействительному паспорту. В этом случае, правоохранительные органы руководствуются тем, что уж коль срок действия паспорта истек, то он является недействительным. Это весьма небесспорная точка зрения, хотя бы потому, что "Положение о паспорте гражданина Российской Федерации", которое является единственным документом, регулирующим правоотношения, связанные с основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации, не содержит прямого указания, что срок окончания действия паспорта гражданина по достижению им определенного возраста, делает такой паспорт недействительным (в отличие от паспорта гражданина СССР).

При этом заметим, что санкция за нарушение сроков обмена паспорта при достижении определенного возраста законом не предусмотрена. То есть, нарушитель бы и рад понести наказание, да оно не предусмотрено законом.

Да, логично предположить, что уж коль срок действия документа истек, то он уже не действителен, а недействительность паспорта порождает состав правонарушения, выражающийся в проживании по недействительному паспорту.

Но ведь закон у нас прямого действия и применение его норм по аналогии не допускается. Возникающие спорные положения и ситуации устраняются разъяснениями Верховного суда РФ, Пленума ВС РФ и т.д. Но мы ведь помним, что нарушение забывчивого гражданина состоит в нарушении сроков обмена паспорта, а за это правонарушение санкция не предусмотрена. И, главное, нет прямого указания, что срок окончания действия паспорта гражданина по достижению им определенного возраста, делает такой паспорт недействительным.

В нашем случае сотрудники паспортно-визовой службы ссылаются на некое разъяснение Управления паспортно-визовой службы ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области, согласно которому граждан, просрочивших обмен паспорта по достижении определенного возраста, необходимо привлекать к ответственности по ч.1 ст.19.15 КоАП РФ. Интересно, что это за разъяснение, которое фактически подменяет нормативные документы высшей судебной власти ...

Можно ли подменять отсутствие прямого указания аналогией? Или же нужно четко и прямо применять закон, не допуская его вольных толкований. Давайте обратимся к логике и фактам.

Как это было со старым паспортом гражданина СССР.

"Положение о паспортной системе в СССР", утверждено постановлением СМ СССР от 28 августа 1974 г. N 677, пункты 5 и 15.

5. Действие паспорта не ограничивается сроком.

По достижении гражданами 25-летнего и 45-летнего возраста органами внутренних дел вклеиваются в паспорта новые фотографические карточки, соответствующие этим возрастам. Паспорта, не имеющие таких фотографических карточек, являются недействительными.

...

15. Документы и фотографические карточки для получения и обмена паспортов или вклеивания в паспорта новых фотографических карточек должны быть сданы гражданами не позднее месячного срока после достижения соответствующего возраста или перемены фамилии, имени, отчества.

Все четко и ясно. Достиг 25-ти или 45-ти лет, будь добр, вклей карточку в течение месяца. Нет такой карточки – паспорт не действителен.

В документе есть прямое указание, что нарушение срока вклеивания новой фотокарточки делает паспорт недействительным.

Из "Положения о паспорте гражданина Российской Федерации" такое прямое указание исчезло.

Но вопрос момента наступления недействительности паспорта при достижении определенного возраста (а наступает ли он вообще?) – это в большей степени для разъяснения со стороны Верховного суда (можно так же решить вопрос возвращением прямого указания, как это было в паспорте СССР), нас же больше интересует область практического применения на данный момент.

И вот тут мы натываемся на юридическую ловушку номер раз.

Приходит человек сдавать документы на обмен паспорта по достижению определенного возраста, а тут выясняется, что он нарушил сроки обмена. Допустим, он пришел через пару месяцев после истечения положенного для обмена 30-дневного срока. Оставим на его совести столь поздний визит, не будем оспаривать факт нарушения – он есть, только заметим в скобках, что узнать о 30-ти дневном сроке обмена обычному гражданину неоткуда. Итак, он пришел позже, чем надо ...

На него составляют протокол по ч.1 ст.19.15 КоАП РФ. Здесь мы не будем останавливаться на явно незаконных действиях отдельных сотрудников паспортно-визовых служб, которые не принимают документы на обмен, или не выдают новые паспорта, пока гражданин не оплатит штраф. Такие случаи, если верить обсуждениям на Интернет-форумах, имеют место быть, но это настолько вопиющие нарушения закона, что тут и обсуждать нечего. Мы же говорим о другом.

Как правило, протокол об административном правонарушении составляет сотрудники паспортного стола отделения милиции, как на то их уполномочивает закон.

В протоколе есть такая графа "Документ, удостоверяющий личность". Запись, вносимая в эту графу, призвана удостоверить личность правонарушителя.

И что вы думаете – сотрудники паспортно-визовой службы вносят в эту графу данные сдаваемого гражданином на обмен паспорта.

Графа чуть ниже называется "Существо административного правонарушения".

Туда, как правило, вносится стандартная запись: "Гражданин имярек проживал по недействительному паспорту с ... по настоящее время".

Не правда ли, уже смешно.

Если сданный с нарушением срока обмена паспорт удостоверяет личность правонарушителя, то он выполняет свою основную функцию согласно пункта 1 Указа Президента РФ от 13 марта 1997 года № 232:

Ввести в действие паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

То есть, если паспорт личность удостоверяет, то он действителен.

Как же тогда быть с существом административного правонарушения?

Или же, если существо административного правонарушения имело место, то есть гражданин имярек проживал по недействительному паспорту до настоящего времени, то как этот недействительный паспорт может удостоверить личность правонарушителя?

Или же на момент составления протокола происходит чудо – недействительный паспорт становится действительным, удостоверяет личность правонарушителя и опять становится недействительным?

Вряд ли.

Отсюда вывод – в этом случае в протокол вносится заведомо неверная информация, что делает протокол недействителен.

Тогда, согласно пункта 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ и части 3 статьи 28.8 КоАП РФ, лицо рассматривающее данное дело об административном правонарушении (обычно, начальник отдела милиции или его зам), должно вернуть материал лицу, его составившему (сотруднику паспортного стола) для устранения в трехдневный срок указанного недостатка.

Сейчас будет опять смешно.

В большинстве случаев это не делается, и решение выносятся по протоколу, в котором содержатся недостоверные данные, относящиеся либо к факту установления личности правонарушителя, либо к факту установления события административного правонарушения.

И что из этого следует?

А ничего хорошего.

Вынесенное таким образом решение подлежит отмене, а дело об административном правонарушении в отношении гражданина подлежит прекращению.

Вы спросите – на каких основаниях?

Пожалуйста, - обратимся к Кодексу об административных правонарушениях.

Статья 26.1 КоАП РФ определяет обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении.

Так, пункт первый этой статьи гласит, что

По делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;
- ...
- б) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

Статья 26.2 КоАП РФ конкретизирует, что имеется ввиду под установлением события административного нарушения.

Статья 26.2. Доказательства

1. Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Часть вторая указанной статьи определяет порядок установления этих "любых фактических данных"

Статья 26.2. Доказательства

2. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Ну и третья часть указанной статьи гласит, что "...

Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона..."

В нашем случае либо не удостоверена личность, либо отсутствует событие административного правонарушения.

А, поскольку никаких других документов по данным делам, как правило, не составляется, а недействительность протокола не позволяет использовать его в качестве доказательства, то и получается, что решение о наказании гражданина выносится безо всяких на то оснований и доказательств.

Теперь к ловушке номер два.

Она касается проблемы, связанной с действиями сотрудников органов внутренних дел по предотвращению, выявлению и пресечению правонарушений.

Если совсем коротко, то согласно пункта 1 части 1 статьи 28.1. КоАП РФ поводом к возбуждению дела об административном правонарушении в частности является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Если на нарушителей срока обмена паспорта составляются протоколы по ч.1 ст.19.15 КоАП РФ, следовательно, факт нарушения сроков обмена паспорта является наличием "...достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения..."

Протокол составляют люди, на то уполномоченные, в данном случае – сотрудники паспортно-визовых служб, которые в силу своих служебных обязанностей имеют достоверную информацию в отношении срока действия паспортов граждан, проживающих на обслуживаемой территории, а так же в отношении тех граждан, которые эти сроки нарушают.

Отсюда резонный вопрос, если сотрудники паспортно-визовой службы считают, что факт нарушения сроков обмена паспорта является наличием "...достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения..." и в силу своих служебных обязанностей имеют возможность своевременно выявить и пресечь подобные правонарушения, то почему они этого не делают? Об этом чуть позже, а пока еще одна коллизия ...

С вопросом своевременного пресечения правонарушения тесно связано так же различная трактовка такого важного вопроса, как сроки давности.

Как мы уже выяснили, нарушение нашего забывчивого гражданина состоит в том, что он нарушил тридцатидневный срок обмена паспорта и пришел его менять через два месяца после наступления этого срока, то есть через два месяца и тридцать один день после достижения им 20-ти или 45-ти лет.

Статья 4.5 КоАП РФ устанавливает сроки давности привлечения к административной ответственности. Для интересующей статьи 19.15 это два месяца. То есть, если с момента совершения административного правонарушения до момента принятия решения по делу прошло два месяца и более – к ответственности привлекать нельзя.

И вот самый интересный вопрос – с какого момента начинает течь этот срок.

По логике правоохранительных органов - с момента обнаружения правоохранительными органами факта совершения административного правонарушения, то есть с момента составления протокола на пришедшего в паспортный стол гражданина.

Обоснования такой позиции: состав статьи 19.15 КоАП РФ является длящимся административным правонарушением, поэтому сроки давности начинают течь с момента обнаружения, а не с момента совершения правонарушения. Применительно к факту проживания по недействительному паспорту все вроде бы правильно. Но вот только ...

Еще раз повторим. Нарушение нашего забывчивого гражданина состоит в том, что он нарушил пункт 15 "Положения о паспорте гражданина Российской Федерации", который устанавливает 30-дневный срок для подачи документов установленного образца и фотографий для обмена паспорта гражданина РФ. Соответственно, моментом совершения правонарушения, которое приводит (по версии правоохранительных органов) к наступлению факта проживания гражданина по недействительному паспорту, является первый день после истечения установленного тридцатидневного срока.

А теперь, внимание – о "длящемся правонарушении".

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 г. № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" подобная ситуация четко разъяснена, а именно:

...

14. Судье следует иметь в виду, что статьей 4.5 КоАП РФ установлены сроки давности привлечения к административной ответственности, истечение которых является безусловным основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении (пункт 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ). При этом не может быть удовлетворено ходатайство лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, о рассмотрении дела по существу.

Срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков - со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения). В случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности.

Согласно части 2 статьи 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные частью первой этой статьи, начинают исчисляться со дня

обнаружения административного правонарушения. При применении данной нормы судьям необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом. Невыполнение предусмотренной нормативным правовым актом обязанности к установленному в нем сроку не является длящимся административным правонарушением. При этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения.

Срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, по которым предусмотрена нормативным правовым актом обязанность не была выполнена к определенному в нем сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока.

...

19. Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности только за оконченное правонарушение.

Административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения.

В случае, если в соответствии с нормативными правовыми актами обязанность должна быть выполнена к определенному сроку, правонарушение является оконченным с момента истечения этого срока.

...

Нормативный акт, который нарушил гражданин, а именно "Положением о паспорте гражданина Российской Федерации", утвержденного Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. N 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации" установлен конкретный срок подачи документов и фотографий для обмена паспорта гражданина РФ.

Из смысла пунктов 7 и 15 указанного Положения, следует, что если гражданин после достижения им 20-ти или 45-летнего возраста в течение 30 дней не сдал документы установленного образца и фотографии для обмена паспорта гражданина РФ, то по истечении указанного срока в 30 дней, срок действия паспорта гражданина РФ прекращается.

На основании прекращения срока действия паспорта гражданина РФ сотрудники паспортно-визовой службы делают вывод о его недействительности, и составляют соответствующие протоколы о совершении административного правонарушения по ч.1 ст.19.15 КоАП РФ. То есть в данном случае, совершенно очевидно, что именно нарушение гражданином положений статьи 15 "Положения" приводит к такой ситуации.

Таким образом, мы имеем невыполнение предусмотренной нормативным правовым актом обязанности к установленному в нем сроку. А это, согласно Постановления Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 г. № 5, не является длящимся административным правонарушением.

Поскольку в КоАП РФ понятие "длящегося административного правонарушения" не дается, то для квалификации указанного случая Постановление Пленума Верховного Суда РФ имеет действительную юридическую силу.

Таким образом, согласно пункта 1 статьи 4.5 КоАП РФ, если на дату вынесения решения о привлечении гражданина к административной ответственности истек двухмесячный срок давности привлечения к административной ответственности, то дело по ч.1 ст.19.15 КоАП РФ должно быть прекращено.

Теперь об обязанности правоохранительных органов предупреждать, выявлять и пресекать административные правонарушения.

Обратим внимание на два официальных документа.

Первый – это уже упоминавшееся "Положение о паспорте гражданина Российской Федерации". Пункт 8 этого "Положения" гласит:

Контроль за исполнением настоящего Положения осуществляется органами внутренних дел.

Второй документ - "Инструкция о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации", утвержденная Приказом МВД России от 15 сентября 1997 г. № 605.

Пункты 11 и 12 указанной Инструкции гласят:

11. Начальники паспортно-визовых подразделений органов внутренних дел:

- организуют работу по выдаче и замене паспортов гражданам;
- определяют должностные обязанности сотрудников паспортно-визовых подразделений и осуществляют контроль за их выполнением;
- принимают меры по совершенствованию форм и методов служебной деятельности, обучению и воспитанию подчиненных;
- несут персональную ответственность за соблюдение законности и состояние работы в паспортно-визовых подразделениях.

12. Сотрудники паспортно-визовых подразделений в процессе исполнения своих должностных обязанностей в пределах компетенции принимают меры по выявлению, предотвращению и пресечению правонарушений, устанавливают причины и условия, способствующие их совершению.

То есть, два документа – постановление правительства и ведомственная инструкция возлагает на органы внутренних дел в целом, и на паспортно-визовые подразделения, в частности, обязанности по контролю за исполнением "Положения о паспорте гражданина Российской Федерации", а значит и за исполнение пунктов 7 и 15 данного "Положения", а так же обязанности по выявлению, предотвращению и пресечению правонарушений.

И что же у нас получается?

Мало того, что ОВД должны контролировать исполнение гражданами соблюдения срока подачи документов на обмен паспортов, так они еще и должны предпринять все меры, что бы граждане не совершили правонарушение.

А почему тогда сотрудники паспортно-визовой службы этого не делают?

Может, у них нет возможности, может они не обладают достаточной информацией?

Но позвольте, пункт 100 упоминавшейся "Инструкции" регламентирует порядок учета выданных паспортов граждан Российской Федерации.

100. Первичный учет выданных паспортов формируется по месту выдачи (замены) паспорта в паспортно-визовых подразделениях из сведений, содержащихся в заявлении о выдаче (замене) паспорта по форме N 1П, с использованием программного комплекса по оформлению паспортов и учету паспортов (бланков паспорта) (далее - "ПК "Паспортный стол").

Из базы данных ПК "Паспортный стол" осуществляется выгрузка информации о выданном паспорте.

Выгрузке подлежат сведения по перечню обязательных реквизитов учета выданных паспортов (приложение 24), которые направляются не реже одного раза в неделю в паспортно-визовые подразделения ГУВДРО СОБ МВД России, МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации для организации регионального учета выданных паспортов.

Приложение 24 к Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации (введено Приказом МВД РФ от 21.10.2003 N 809)

ПЕРЕЧЕНЬ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ РЕКВИЗИТОВ УЧЕТА ВЫДАННЫХ ПАСПОРТОВ

...

Дата выдачи паспорта.

...

Дата рождения владельца.

...

Да нет, оказывается, есть у них вся информация, да еще и в компьютере. То есть, в силу своих служебных обязанностей сотрудники паспортно-визовых служб имеют все возможности для своевременного предотвращения правонарушений в пределах своей компетенции, причем, не выходя из кабинета.

Так почему они не выполняют свои обязанности, предпочитая дожидаться, когда гражданин совершит правонарушение и сам придет к ним?

А грустное в этой ситуации то, что "ожидание сотрудников ПВС" приводит к очень "интересным" последствиям.

Помимо того, что указанная информация хранится у сотрудников ПВС в виде картотеки и компьютерной программы, обязанность по предоставлению информации о недействительных паспортах возложена на них совместным приказом МНС России и МВД России от 31.12.2003 N БГ-4-09/34дсп/1040дсп "О взаимодействии налоговых органов Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации по предоставлению сведений о физических лицах", зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 16.01.2004 N 5148.

И на основании сведений, получаемых, в том числе из МВД РФ и его подразделений в рамках исполнения данного приказа, в МНС России ведется, в том числе, программно-

информационный комплекс "Недействительные паспорта" и "Справочник недействительных паспортов".

"...

В связи с вступлением в силу с 1 января 2004 года Налогового кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 23.12.2003 N 185-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", а также утверждением совместного приказа Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31.12.2003 N БГ-4-09/34дсп/1040дсп "О взаимодействии налоговых органов Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации по предоставлению сведений о физических лицах" приказываю:

1. Установить, что в МНС России на основе сведений, получаемых в порядке, установленном приказом МНС России и МВД России от 31.12.2003 N БГ-4-09/34дсп/1040дсп "О взаимодействии налоговых органов Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации по предоставлению сведений о физических лицах", зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 16.01.2004 N 5148, ведутся в составе программно-информационного комплекса "Недействительные паспорта" Справочник недействительных паспортов (далее - Справочник), Сводная картотека запросов и Картотека заявлений об утрате паспорта (далее - картотеки).

"...

Приказ МНС РФ от 21 июля 2004 г. N САЭ-3-09/433 "О совершенствовании организации работы по обеспечению достоверности сведений о физических лицах в информационных ресурсах налоговых органов"

"...

1.3. Основными целями создания и ведения ПИК "Недействительные паспорта" являются:

- выполнение требований совместного приказа МНС России и Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) от 31.12.2003 N БГ-4-09/34ДСП/1040ДСП "О взаимодействии налоговых органов Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации по предоставлению сведений о физических лицах" (далее - Приказ), который регламентирует взаимодействие налоговых органов и органов МВД России в целях реализации норм пункта 8 статьи 85 Кодекса по порядку предоставления указанных сведений;
- формирование информационного ресурса о паспортах граждан Российской Федерации в целях недопущения использования недействительных паспортов при государственной регистрации и при постановке на учет налогоплательщиков или учете сведений о физических лицах в налоговых органах, а также в целях актуализации содержащейся в базе данных ЕГРН информации.

2. Состав ПИК "Недействительные паспорта" и источники его формирования

2.1. Рабочая Картотека - информационный ресурс ИМНС России (УМНС России)*, содержащий информацию о выданных гражданам паспортах, сообщаемую по запросам налоговых органов Российской Федерации по форме П (запрос по форме П) (приложение 1), о паспортах, замененных гражданами Российской Федерации (форма ЗП) (приложение 2), а также о паспортах, заявления об утрате которых поступили в орган МВД России (форма УП) (приложение 3), полученную от органов МВД России. Указанные формы утверждены Приказом.

Информация из Рабочей картотеки ежедневно выгружается для передачи на вышестоящий уровень. Выгрузке подлежат:

все вновь поступившие сведения по форме ЗП и УП;
запросы по форме П, на которые получен ответ из органов МВД России.

2.2. Справочник недействительных паспортов (далее - Справочник) - информационный ресурс, который формируется на федеральном уровне и содержит сведения о недействительных паспортах, полученные:

из ПИК "Сведения об умерших" - о паспортах умерших физических лиц, сведения о которых поступили от органов ЗАГС, согласно пункту 3 статьи 85 Кодекса;

из Рабочей картотеки - о признанных недействительными паспортах согласно отметкам органов МВД России в ответах на запросы по форме П;

из Рабочей картотеки - о замененных паспортах из форм ЗП согласно сведениям, полученным по форме ЗП от органов МВД России;

от МВД России - о недействительных паспортах, сведения о которых предоставляются в централизованном порядке

2.3. Сводная Картотека запросов (далее - Сводная картотека) - информационный ресурс, который формируется на федеральном уровне на основании сведений Рабочей картотеки и содержит сведения о действительных паспортах, полученных от органов МВД России:

согласно отметкам органов МВД России о подтверждении паспортных данных в ответах на запросы по форме П;

о паспортах, выданных взамен недействительных (в связи с достижением возраста и т.д.) согласно сведениям, полученным по форме ЗП от органов МВД России.

2.4. Картотека заявлений об утрате паспорта (далее - Картотека заявлений) - информационный ресурс, который формируется на федеральном уровне из Рабочей картотеки и содержит сведения о фактах подачи физическими лицами заявлений об утрате паспорта, поступающие от органов МВД России по форме УП. Данные из Картотеки заявлений переносятся в Справочник или в Сводную картотеку, по мере уточнения их статуса (отнесения заявленных паспортов к недействительным или действительным).

2.5. Сводный ресурс паспортов - сводный информационный ресурс паспортных данных, который формируется на федеральном уровне и объединяет следующие информационные ресурсы:

справочник недействительных паспортов;

сводная картотека запросов;

картотека заявлений об утрате паспорта.

При вводе сведений, полученных в централизованном порядке от МВД России, датой признания паспорта недействительным является дата отправки телеграммы МВД России в органы МВД России по субъектам Российской Федерации.

3. Работа с информацией, поступающей от органов МВД России по формам ЗП и УП
3.1 Сведения из органов МВД России по формам ЗП и УП поступают в налоговые органы по месту жительства граждан, как на бумажных носителях, так и в электронном виде.

Датой признания недействительным замененного паспорта, указанного в сведениях по форме ЗП, является дата выдачи гражданину паспорта, выданного взамен.

...

Проводится контроль соблюдения установленного срока представления сведений органами МВД России на основе протокола обработки данных.

...

В случае если паспорт, информация о котором отсутствует в ПИК "Недействительные паспорта", был выдан после 1 января 2004 года, т.е. после возникновения обязанности у органов МВД России сообщать налоговым органам сведения по форме УП и ЗП, формирование и направление запроса по форме П не обязательно.

..."

Методические указания для налоговых органов по порядку работы со сведениями о паспортах граждан, поступающими в налоговые органы от органов МВД России и от других источников (утв.

приказом МНС РФ от 21 июля 2004 г. N САЭ-3-09/433)

То есть, не предоставляя вовремя информацию о недействительных паспортах, которые утратили срок действия, правоохранительные органы вводят в заблуждение МНС РФ относительно действительности паспорта гражданина РФ.

Ведь в "Методических указаниях..." четко сказано, что "... Датой признания недействительным замененного паспорта, указанного в сведениях по форме ЗП, является дата выдачи гражданину паспорта, выданного взамен...".

То есть, пока гражданин сам не придет менять свой недействительный паспорт в паспортный стол ОВД, этот недействительный паспорт по базе ПИК "Недействительные паспорта" будет считаться действительным со всеми вытекающими из этого факта последствиями.

Таким образом, сотрудники ПВС имеют все возможности и средства для предотвращения совершения гражданами правонарушений, связанных с нарушением срока обмена паспорта, кроме того, на них прямо возложены соответствующие обязанности, и, наконец, невыполнение этих обязанностей влечет за собой создание благоприятных условий для совершения преступлений в налоговой сфере.

И хочется еще заметить, что для сотрудников паспортно-визовых служб контроль за своевременной сдачей гражданами документов для обмена паспорта, согласно пункта 8 "Положения" - это обязанность, а вот для граждан, согласно пункта 15 "Положения о паспорте гражданина Российской Федерации", своевременная сдача документов для обмена паспорта – это право.

Документы и личные фотографии для получения или замены паспорта должны быть сданы гражданином не позднее 30 дней после наступления обстоятельств, указанных в пунктах 1, 7 или 12 настоящего Положения (ст.15 "Положения о паспорте гражданина Российской Федерации").

Граждане должны, а не обязаны, то есть – это право, а не обязанность, в отличие от пункта 17 данного Положения, где прямо говорится, что гражданин обязан бережно хранить паспорт.

Гражданин обязан бережно хранить паспорт. Об утрате паспорта гражданин должен незамедлительно заявить в орган внутренних дел (ст.17 "Положения о паспорте гражданина Российской Федерации").

И теперь опять обратимся к логике и фактам.

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

1. Проживание по месту жительства или по месту пребывания гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства - влечет наложение административного штрафа в размере от пятнадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда.

Статья 19.16 КоАП РФ. Умышленная порча удостоверения личности гражданина (паспорта) либо утрата удостоверения личности гражданина (паспорта) по небрежности

Умышленное уничтожение или порча удостоверения личности гражданина (паспорта) либо небрежное хранение удостоверения личности гражданина (паспорта), повлекшее утрату удостоверения личности гражданина (паспорта), -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от одной второй до трех минимальных размеров оплаты труда.

Хорошая логика у наших правоохранительных органов, если гражданин не выполнил свою обязанность – штраф от 50-ти до 300 рублей, а вот если не реализовал свое право, то – от 1500 до 2500 рублей.

То есть, если честный гражданин придет и скажет – простите, забыл вовремя сдать документы на обмен паспорта, то он заплатит 1500 рублей, а если не совсем честный гражданин в такой же ситуации скажет, что он паспорт утратил или испортил – то заплатит максимум 300 рублей, а то и просто предупреждением отделается.

Ну и где справедливость и элементарная логика?

Конечно, правоохранительные органы во многом стали в этой ситуации заложниками некой правовой неопределенности, но при чем тут простые граждане?

К тому же, кто мешает сотрудникам паспортно-визовой службы в силу своих обязанностей помогать гражданам реализовывать свои права. Проблема легко решается своевременным оповещением граждан о необходимости сдать документы на обмен паспорта. Ведь в самом паспорте нет указаний на счет именно 30-ти дневного срока для сдачи документов и взять эту информацию простому гражданину негде. Да и не написано там, в отличие от советского паспорта, что достижение гражданином определенного возраста делает паспорт недействительным. Нет там таких слов, а значит сотрудники

паспортно-визовой службы должны предупреждать об этом граждан, которые достигли соответствующего возраста. Ведь это их обязанность, не правда ли ...

Безусловно, эта проблема в скором времени исчезнет. Все пройдет, как и в ситуации с обменом паспортов СССР на паспорта Российской Федерации. Сколько было нервов, скандалов, какие бури бушевали в прессе и на телевидение. Все прошло.

И здесь все это пройдет. Примут соответствующее положение, что за нарушение сроков обмена паспорта штраф один-два МРОТа, в паспорте появиться отметка о 30-ти дневном сроке обмена, сотрудники паспортно-визовой службы по установленному образцу будут своевременно оповещать граждан ... Все это безусловно будет.

Только вот как быть с моральными травмами, нанесенных гражданам существующей сейчас несправедливостью, как быть с материальным ущербом, понесенным в результате неправильного применения норм закона правоохранительными органами?

Кто хотя бы просто скажет – извините, мы были не правы?

Или как всегда, наши российские граждане опять останутся один на один со своими проблемами?..

P.S.

1 марта 2006 года Президиум Верховного Суда Российской Федерации своим постановлением утвердил "Ответы на вопросы 4 квартал 2005 года".

В разделе "Вопросы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", ответ на вопрос № 15 сказано:

" ...

Недействительный документ - это документ, не имеющий силы или значения вследствие неправильности, истечения срока действия и т.п.

Таким образом, паспорт, срок действия которого истек, следует считать недействительным.

Следовательно, проживание по месту жительства или по месту пребывания гражданина Российской Федерации, паспорт которого не был им заменен в срок, определенный в пункте 7 Положения о паспорте, в связи с достижением гражданином определенного возраста, влечет привлечение гражданина к ответственности в соответствии с частью 1 статьи 19.15 КоАП РФ вне зависимости от наличия у него другого действительного удостоверения личности.

... "

Верховный суд Российской Федерации вроде бы разъяснил данную ситуацию, но ..., к сожалению, именно вроде бы. Это разъяснение не только ничего не разъяснило, но все запутало еще больше.

Да, мы получили четкий ответ на вопрос, делает ли недействительным паспорт окончание срока его действия. Верховный суд ответил – да, делает.

Однако вернемся к пунктам 7 и 15 положения о паспорте гражданина Российской Федерации.

Верховный суд говорит, что если паспорт не был заменен в срок, определенный в пункте 7 Положения о паспорте, в связи с достижением гражданином определенного возраста, то такой паспорт является недействительным, и проживание по такому паспорту влечет привлечение гражданина к ответственности в соответствии с частью 1 статьи 19.15 КоАП РФ.

Пункт 7:

Срок действия паспорта гражданина:

от 14 лет – до достижения 20-летнего возраста;

от 20 лет – до достижения 45-летнего возраста;

от 45 лет – бессрочно.

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

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

То есть, на следующий день после достижения гражданином 20 или 45 летнего возраста, его паспорт становится недействительным. Возникает вопрос – а как быть.

Ведь пункт 15 "Положения" не продляет действие недействительного паспорта (а Верховный суд не разъясняет эту ситуацию), а лишь устанавливает сроки для сдачи документов и фотографий для получения или замены паспорта.

Пункт 15:

Документы и личные фотографии для получения или замены паспорта должны быть сданы гражданином не позднее 30 дней после наступления обстоятельств, указанных в пунктах 1, 7 или 12 настоящего Положения.

Есть еще один нюанс – пункт 15 "Положения" не разрешает сдавать эти документы до достижения гражданином 20 или 45 летнего возраста:

должны быть сданы гражданином не позднее 30 дней после наступления обстоятельств, указанных в пунктах 1, 7 или 12 настоящего Положения.

То есть, сдать документы на обмен паспорта гражданин может только после достижения им соответствующего возраста. Но после достижения им этого возраста паспорт становится недействительным и проживание по нему влечет привлечение гражданина к административной ответственности по части 1 статьи 19.15 КоАП РФ.

А органы внутренних дел новый паспорт выдают в десятидневный срок после сдачи соответствующих документов.

Вот и получается, что данное разъяснение Верховного суда сделало правонарушителями всех без исключения граждан Российской Федерации, достигающих 20 и 45-летнего возраста. Причем сделало их нарушителями автоматически, не взирая ни на какие условия, ведь сдать документы на обмен и получить паспорт в тот же день – нереально.

Так что история далеко еще не закончена ... И все самое веселое, которое очень грустное, еще впереди ...

(по материалам Блоги@mail.ru)