

Д. А. Манастырная

студент 2 курса

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

и государственной службы при Президенте РФ

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются актуальные проблемы реализации паспортного режима в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации государственного управления. Анализируется нормативно-правовая база, регламентирующая порядок выдачи, использования паспорта гражданина Российской Федерации, а также механизмы юридической ответственности за нарушение правил паспортной системы. Выявлены три ключевые проблемы, связанные с электронной идентификацией личности, добровольностью предоставления биометрических данных и технической необеспеченностью регионов. Проведен критический анализ мнений ученых и положений действующего законодательства, включая законопроект № 1145511-8.

Ключевые слова: паспортный режим, цифровая идентификация, юридическая ответственность, биометрические данные, регистрационный учет, электронный паспорт.

D. A. Manastyrnaya

2nd year student

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE PASSPORT REGIME IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article discusses the current problems of implementing the passport regime in the Russian Federation in the context of the digital transformation of public administration. It analyzes the legal framework governing the issuance and use of the passport of a citizen of the Russian Federation, as well as the mechanisms of legal responsibility for violating the rules of the passport system. The article identifies three key issues related to electronic identity verification, the voluntary provision of biometric data, and the technical underdevelopment of regions. It provides a critical analysis of the opinions of scientists and the provisions of current legislation, including Bill No. 1145511-8.

Keywords: passport regime, digital identification, legal responsibility, biometric data, registration, electronic passport.

Паспортный режим в Российской Федерации представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок выдачи, учета, использования и замены основного документа, удостоверяющего личность гражданина, а также правила регистрации по месту пребывания и жительства. Правовое закрепление указанного режима осуществляется посредством ряда норматив-

ных актов, среди которых основное место занимает Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2023 года № 2267 [3], утвердившее Положение о паспорте гражданина Российской Федерации.

Институт юридической ответственности за нарушение правил паспортной системы реализуется преимущественно через адми-

нистративно-правовые санкции, закрепленные в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, и охватывает как действия граждан (проживание без паспорта либо без регистрации), так и противоправное поведение должностных лиц, нарушающих установленный порядок оформления и выдачи паспортов. Пункт 10 указанного Положения [3] прямо устанавливает, что нарушение его требований влечет за собой ответственность должностных лиц и граждан Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Современный этап развития паспортной системы характеризуется переходом к цифровым форматам удостоверения личности, что обусловлено принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2025 года № 1443 [2], регламентирующего поэтапное внедрение мобильного приложения Единого портала государственных и муниципальных услуг в качестве средства представления сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность.

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается законопроект № 1145511-8 [1], направленный на совершенствование регулирования регистрационного учета граждан. Указанные новеллы ставят перед правовой наукой и правоприменительной практикой ряд принципиальных вопросов, требующих комплексного осмысления с позиций теории права, конституционного и административного законодательства.

Первая проблема заключается в отсутствии единых подходов к электронной идентификации личности и несовершенстве нормативного регулирования данной сферы. К. С. Гринченко и Т. Ш. Атабаева отмечают, что «цифровизация паспортной системы в нашей стране — это достаточно длинный процесс, который начался еще в 2013 г., однако он не получил должной степени разработанности [5]». Аналогичную позицию занимают А. В. Баринов и Н. В. Кузнецова, указывающие, что анализ правового регулирования идентификации граждан демонстрирует отсутствие единых подходов как в выборе идентификаторов, так и в способах

и порядке идентификации. Действующее законодательство оперирует разнообразными идентификаторами (ИНН, СНИЛС, номер абонентский, адрес электронной почты, биометрические данные), однако ни один из них не обладает универсальным статусом, приравненным к паспортным данным [4].

Постановление Правительства Российской Федерации № 1443 [2] лишь частично разрешает данное противоречие, устанавливая поэтапный механизм применения мобильного приложения, причем VI этап, предусматривающий работу на отечественных операционных системах, отнесен к 1 июля 2029 года, что свидетельствует о длительности переходного периода и сохранении правовой неопределенности.

Критический анализ названного Постановления позволяет констатировать, что законодатель фактически сохраняет дуализм форм удостоверения личности, не решая концептуального вопроса о юридической природе «цифрового паспорта». М. А. Егорова обоснованно указывает: «Необходимо создать единую базу данных для точной идентификации личности в цифровом пространстве и возможности граждан действовать в цифровой среде в режиме единого окна» [6].

Тем не менее, действующая нормативная конструкция не устраняет проблему разобщенности государственных информационных систем, а лишь создает дополнительный канал предъявления сведений, юридически не заменяющий паспорт как таковой. Следовательно, законопроект № 1145511-8, ориентированный исключительно на совершенствование регистрационного учета, объективно не способен разрешить системную проблему электронной идентификации, поскольку ее предмет лежит за пределами регулирования Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Вторая проблема связана с противоречием между принципом добровольности предоставления биометрических персональных данных и фактической необходимостью их использования при реализации цифрового формата паспортного режима. П. Б. Музы-

ченко и Н. П. Музыченко подчеркивают остроту данного противоречия, акцентируя внимание на том, что без надлежащей нормативной базы аутентификация и идентификация личности в информационной среде остаются уязвимыми с точки зрения правовой защищенности граждан [7]. К. С. Гринченко и Т. Ш. Атабаева формулируют проблему предельно четко: если предоставление персональных данных согласно статье 9 Федерального закона «О персональных данных» должно осуществляться на добровольной основе, то дальнейшая судьба цифровизации паспортной системы становится неопределенной [5]. Расширение круга субъектов, использующих мобильное приложение в качестве документа, удостоверяющего личность, возможно лишь через регистрацию в Единой биометрической системе, которая по действующему правовому подходу носит добровольный характер.

Указанное противоречие не устранено и в Постановлении Правительства Российской Федерации № 1443 [2], поскольку IV этап прямо предусматривает размещение биометрических персональных данных в Единой системе идентификации и аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных с подтверждением личности гражданина при посещении многофункционального центра. Фактически законодатель создает правовую конструкцию, при которой реализация преимуществ цифрового удостоверения личности обусловлена согласием гражданина на обработку биометрии, что при массовом внедрении технологии способно породить опосредованное принуждение. Концепция, одобренная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2005 года № 277-р, декларировала фиксирование биометрических данных граждан без умаления достоинства личности и обеспечение конфиденциальности информации, однако механизмы защиты указанных ценностей в условиях массовой цифровизации остаются недостаточно разработанными.

Третья проблема состоит в неравномерной технической обеспеченности территории Российской Федерации, препятствующей единообразной реализации паспортного режима в цифровой форме, что объектив-

но влияет на эффективность института юридической ответственности. К. С. Гринченко и Т. Ш. Атабаева указывают, что в отдельных частях страны отсутствует подключение к сети Интернет либо стабильный Интернет-сигнал, вследствие чего у граждан, выполнивших все формальные условия, может не быть возможности предъявления документа через мобильное приложение [5]. Это порождает коллизию между предусмотренной законодательством возможностью использования цифрового аналога паспорта и фактической невозможностью ее реализации в конкретных правоотношениях. Привлечение к административной ответственности за проживание без документа, удостоверяющего личность, в таких условиях приобретает признаки объективного вменения, поскольку нарушение формальных требований не всегда является следствием виновного поведения субъекта.

К проблеме технической неравномерности примыкает вопрос квалификационной готовности лиц, осуществляющих проверку сведений, представленных посредством мобильного приложения. К государственным и муниципальным служащим могут быть установлены требования о должной квалификации, тогда как к работникам юридических лиц такие требования установить нельзя, что создает риски неправомерного отказа в совершении юридически значимых действий либо, напротив, признания достоверными фальсифицированных сведений. А. В. Баринов и Н. В. Кузнецова отмечают, что отсутствие единой системы идентификации при информационном взаимодействии субъектов создает предпосылки для разного рода правонарушений, затрагивая права и интересы граждан и приводя к негативным последствиям в различных сферах общественных отношений [4]. Институт юридической ответственности в такой ситуации функционирует со значительными издержками, поскольку доказывание субъективной стороны правонарушения существенно осложняется технологической неоднородностью правоприменительной среды.

Критическая оценка рассмотренных законодательных инициатив позволяет заключить, что ни Постановление Правительства Российской Федерации № 1443 [2], ни законопроект № 1145511-8 [1] не образуют це-

лостной концепции, способной устранить накопившиеся противоречия паспортного режима. Законопроект ограничивается частными изменениями статьи 3 Закона Российской Федерации о свободе передвижения и не затрагивает принципиальных вопросов идентификации в цифровой среде, тогда как Постановление № 1443 вводит поэтапный режим внедрения мобильного приложения без системного пересмотра Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 2267 [3].

М. А. Егорова подчеркивает, что граница между основной и расширенной версией цифрового идентификатора весьма размыта, поэтому даже базовый идентификатор можно использовать для связи с другими базами данных, что актуализирует проблему соразмерности вмешательства в частную жизнь граждан [6]. Сохранение такой фрагментарности нормативного регулирования создает устойчивые предпосылки для правовых коллизий и снижает эффективность института юридической ответственности за нарушение правил паспортной системы.

Таким образом, анализ действующего законодательства позволяет выделить три системные проблемы реализации паспортного режима в Российской Федерации, а именно отсутствие единых подходов к электронной идентификации личности, противоречие между принципом добровольности обработки биометрических данных и объективной потребностью в их применении, а также неравномерную техническую обеспеченность территории страны, влияющую на функционирование института юридической ответственности. Рассмотренные нормативные акты и законопроект лишь частично затрагивают обозначенные проблемы, не формируя целостной правовой модели цифрового паспортного режима, что предопределяет сохранение правовой неопределенности и снижает эффективность механизма юридической ответственности за нарушение правил паспортной системы в Российской Федерации.

Список литературы

1. О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (о совершенствовании регулирования регистрационного учета граждан по месту пребывания и жительства в пределах Российской Федерации): законопроект № 1145511-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1145511-8> (дата обращения: 02.05.2026).
2. О применении мобильного приложения федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в целях представления гражданами российской федерации сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, либо иных документах, выданных гражданам Российской Федерации государственными органами Российской Федерации: постановление от 19 сентября 2025 г. № 1443. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_514916/98d10fe9c149bceff95855711436cd3bc2f3b7506/ (дата обращения: 02.05.2026).
3. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца и описания бланка паспорта гражданина Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 23.12.2023 № 2267. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_466454/ce3e4bbd0ead971d3c97b89832d2cba2e77b9d6c/ (дата обращения: 02.05.2026).
4. Баринов А. В., Кузнецова Н. В. Проблемы правового регулирования электронной идентификации граждан при реализации гражданской правоспособности в условиях информационного взаимодействия // Аграрное и земельное право. 2024. № 9 (237). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-elektronnoy-identifikatsii-grazhdan-pri-realizatsii-grazhdanskoy-pravospособности-v-usloviyah> (дата обращения: 02.05.2026).
5. Гринченко К. С., Атабаева Т. Ш. Цифровизация в сфере правового регулирования паспортной системы // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства при Президенте Российской Федерации. 2024. № 2 (25). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-v-sfere-pravovogo-regulirovaniya-pasportnoy-sistemy> (дата обращения: 02.05.2026).
6. Егорова М. А. Проблема цифровой идентификации личности в Российской Федерации и Европейском Союзе // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2022. № 1 (89). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-tsifrovoy-identifikatsii-lichnosti-v-rossiyskoy-federatsii-i-evropeyskom-soyuze> (дата обращения: 02.05.2026).
7. Музыченко П. Б., Музыченко Н. П. Проблемы аутентификации и идентификации личности в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2024. № 2 (230). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-aumentifikatsii-i-identifikatsii-lichnosti-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 02.05.2026).