



101000, г. Москва, ул. Мясницкая, дом 42, стр. 3  
телефон/факс : (499) 678 28 20

исх. **НСФР-011-439**  
от **18.08.2021**

**Первому Заместителю  
Председателя Правительства  
Российской Федерации  
Белоусову А.Р.**

*О вопросах применения Постановления  
Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 “Об  
утверждении Положения о паспорте  
гражданина Российской Федерации, образца  
бланка и описания паспорта гражданина  
Российской Федерации” (в ред. от 15.07.2021)*

**Уважаемый Андрей Рэмович!**

Настоящее обращение Национального совета финансового рынка обусловлено поступающими многочисленными запросами финансовых организаций о проблемах, возникающих при применении Постановления Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828 “Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации” (далее – Постановление № 828) с учетом изменений, внесенных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2021 № 1205 “О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 и признании утратившими силу отдельных положений актов Правительства Российской Федерации” (далее – Постановление № 1205).

Согласно Постановлению № 1205 отметки о регистрации и расторжении брака, о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста), а также о ранее выданных паспортах, производимые в паспорте гражданина Российской Федерации (далее – паспорт), переведены в статус необязательных (проставляемых по желанию гражданина).

Необходимо отметить, что проект постановления Правительства Российской Федерации, вносящий изменения в Постановление № 828, в свое время проходил процедуру общественного обсуждения на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов<sup>1</sup> (далее – Федеральный портал), однако указанный проект не содержал вышеуказанных положений, что исключило возможность проведения их предварительной общественной экспертизы.

Согласно пояснительной записке к указанному проекту его разработка была направлена на решение проблемы, при которой по достижении гражданином 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене, что фактически означает прекращение его действия с момента наступления указанных событий, вследствие чего гражданин сталкивается с ограничением своих прав.

<sup>1</sup> <https://regulation.gov.ru/projects#npa=114483>

Необходимость корректировки подхода в части признания паспорта недействительным в связи с наступлением определенных событий обуславливалась, в первую очередь, практикой банков, отказывающих гражданам в предоставлении услуг по причине наличия у них паспортов, информация о статусе которых как недействительных указывается в соответствующем информационном ресурсе МВД России.

В представленной на Федеральном портале редакции проект не вызывал замечаний участников финансового рынка. Однако в итоговую редакцию Постановления № 1205 были включены положения, в частности, о переводе в статус необязательных вышеуказанных отметок, производимых в паспорте гражданина Российской Федерации, общественное обсуждение и оценка последствий которых широким кругом участников не производились.

Сама возможность ситуации, при которой изменения в столь социально значимый нормативный правовой акт как Положение о паспорте гражданина Российской Федерации вносятся без широкого общественного обсуждения, ставит под сомнение эффективность механизмов общественного обсуждения проектов нормативных актов, закрепленных, в частности, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 “О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения” и влечет, по нашему мнению, необходимость их доработки в целях введения процедуры обязательного повторного обсуждения проекта нормативного правового акта в случае внесения в него в процессе доработки концептуальных изменений.

Само по себе исключение из основного документа, удостоверяющего личность, отметок о семейном статусе и детях в качестве обязательных, перевод их в разряд “второстепенных”, по нашему мнению, является нелогичным с точки зрения провозглашенного конституционно-правового и законодательного приоритета по защите семьи и детей. Указанные изменения не могут иметь иного истолкования как «исключили – значит, не важно».

Одновременно с этим, помимо общеюридических вопросов о целеполагании указанных изменений,<sup>2</sup> считаем необходимым обратить внимание Правительства Российской Федерации на ряд имущественных и гражданско-правовых проблем, которые уже возникают в практической деятельности участников финансового рынка в результате принятых изменений.

НСФР провел опрос широкого круга кредитных и иных финансовых организаций (в частности, страховых организаций, бюро кредитных историй) о влиянии на деятельность указанных организаций изменений, внесенных в Постановление № 828 Постановлением № 1205, по результатам которого сообщаем следующее.

1. В результате внесенных Постановлением № 1205 изменений возникла проблема преимущества информации о клиентах в информационных системах кредитных организаций, бюро кредитных историй и других финансовых организаций, вовлеченных в процесс обслуживания, идентификации и аутентификации клиента, ранее идентифицированного и получавшего обслуживание по одному паспорту, а затем обращающегося за получением услуг с предъявлением другого паспорта.

1.1. В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях» (далее – Закон № 218-ФЗ) источники формирования кредитной истории представляют в бюро кредитных историй (далее – БКИ) всю имеющуюся информацию, определенную статьей 4 Закона № 218-ФЗ, на основании которой формируется кредитный отчет, запрашиваемый пользователем кредитной

<sup>2</sup> <https://iz.ru/1196859/sergei-gurianov/zabrakovali-mozhet-li-otsutstvie-shtampa-v-pasporte-stat-problemoi>



истории для принятия решения об одобрении кредитной заявки, расчета показателя долговой нагрузки и иных целей.

При этом положительный результат поиска информации о субъекте кредитной истории – физическом лице зависит от наличия у кредитных организаций достаточного количества идентифицирующих сведений о данном субъекте, в частности, от наличия информации и о новом, и о ранее действовавшем паспорте гражданина Российской Федерации.

Кроме того, с 01 января 2022 года вступает в силу Положение Банка России от 11.05.2021 № 758-П “О порядке формирования кредитной истории”, согласно которому поиск в базе бюро кредитных историй будет осуществляться в соответствии с новыми ключами поиска (наборами сведений). Каждый из этих наборов сведений будет содержать сведения о действующем паспорте (серия+номер или только номер).

С учетом изменений, внесенных Постановлением № 1205, о необязательности указания в паспорте информации о ранее выданных паспортах, бюро кредитных историй не смогут получать связку нового и старого паспортов и соответственно осуществлять поиск кредитной истории физического лица по старому паспорту, что, безусловно, будет выгодно в первую очередь недобросовестным заемщикам. Также в случае несовпадения данных действующего паспорта с указанными в кредитной истории и при отсутствии у кредитной организации данных о предыдущем паспорте, кредитная история субъекта найдена не будет, что повлечет ряд негативных последствий, включая некорректный расчет показателя долговой нагрузки гражданина.

В результате невозможность однозначного связывания нового паспорта со старым, по информации бюро кредитных историй, влечет возникновение следующих проблем:

- недобросовестные субъекты будут использовать отсутствие отметок о ранее выданных паспортах для совершения мошеннических действий по новым паспортам;
- добросовестные субъекты не смогут получить кредиты по новым паспортам, т.к. кредиторы не смогут найти кредитные истории по старым паспортам;
- кредиторы не смогут верно рассчитать скоринговые баллы по субъекту;
- БКИ не смогут предоставлять кредиторам всю кредитную историю субъекта (и по новому, и по старому паспорту).

1.2. Исключение из паспорта информации о ранее выданных паспортах в качестве обязательной приводит к дополнительным сложностям при обслуживании физических лиц.

В частности, в случае оформления доверенностей по старым паспортным данным действие такой доверенности в связи с заменой паспорта не прекращается, однако у кредитной организации отсутствует возможность идентификации личности доверителя или доверенного лица, в результате чего существенно повышаются риски осуществления банковских операций с неуполномоченным лицом, а также неудобства, прежде всего, для клиентов кредитных организаций, поскольку для подтверждения личности им приходится представлять дополнительные документы или справку о замене паспорта, что влечет дополнительную нагрузку не только на клиентов и кредиторов, но и на многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) и информационные системы МВД России.

1.3. Информация о ранее выданном паспорте необходима кредитным организациям также в целях установления совпадения лиц, принимаемых (принятых) на обслуживание, с лицами, включенными в Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых

имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, формируемый Росфинмониторингом (далее – Перечень).

На практике возможны ситуации, когда в Перечне указана информация о старом паспорте лица, а в банк предоставлен новый паспорт, в результате чего установление совпадения клиента с лицом из Перечня возможно только на основании сведений о ранее выданном паспорте. Особенно это актуально в случае смены ФИО лицом, что часто практикуется фигурантами Перечня.

2. Изменения, внесенные в Постановление № 1205, значительно масштабировали риски, связанные с отсутствием в паспорте актуальной информации о семейном статусе (браке и детях) гражданина Российской Федерации.

В настоящее время кредитные организации, несмотря на неоднократные предложения, направленные в адрес Минюста России, не имеют доступа к сведениям о государственной регистрации заключения и расторжения брака, сведениям о государственной регистрации рождения, а также сведениям о государственной регистрации установления отцовства, содержащимся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния (далее – Единый реестр) (статья 13.2 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», далее – Закон № 143-ФЗ).

Таким образом, после внесения изменений, предусмотренных Постановлением № 1205, кредитные организации оказались лишены важнейшего механизма оценки корректности предоставляемых гражданином Российской Федерации сведений о его семейном положении (браке, детях), которые влияют на действительность заключаемых кредитными организациями и их клиентами сделок. Вариант с предъявлением кредитными организациями ко всем заемщикам, а также иным лицам, участвующим в сделках, требований о предоставлении выписок с информацией о семейном статусе (браке, детях) из Единого реестра на бумажном носителе существенно обременяет и замедляет кредитный процесс, усложняя получение кредитных средств гражданами и индивидуальными предпринимателями и, очевидно, не способствуя развитию экономики Российской Федерации.

При отсутствии указанной информации в паспорте существенно возрастают следующие риски и проявляются следующие проблемы:

– риск оспаривания сделок (договор купли-продажи недвижимости, договор залога, ипотечные сделки) лицами, чье согласие необходимо для подтверждения действительности сделки согласно статье 35 Семейного кодекса Российской Федерации, в т.ч. риск потери обеспечения по сделке. Особо в данной связи необходимо отметить позицию Верховного Суда Российской Федерации по делу № 20-КГ21-4-К5<sup>3</sup>, который признал недействительным договор об ипотеке, заключенный без ведома супруги.

– сложности при обращении взыскания на предмет залога в случае, если фактически заемщик был в браке на момент приобретения объекта недвижимости, но информация об этом не отражена ни в паспорте, ни в кредитной анкете.

– риск некорректной оценки кредито- и платёжеспособности заемщиков ввиду неучета информации о супруге.

– риск невозможности идентификации группы связанных заемщиков и, как следствие, некорректного расчета норматива Н6 по группе связанных заемщиков в соответствии с Инструкцией Банка России от 29.11.2019 № 199-И «Об обязательных

<sup>3</sup> [https://pravo.ru/story/233419/?desc\\_tv\\_9](https://pravo.ru/story/233419/?desc_tv_9)



нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией».

– усложнение клиентского пути для получения кредитных продуктов ввиду необходимости документального подтверждения семейного статуса, а также увеличение времени на запрос и анализ представленной клиентом информации.

– дополнительная нагрузка на органы Единый реестр, ЗАГС и суды.

– невозможность установить статус предбанкротного состояния/банкротства супруга, ограничивающий возможность заключения кредитной сделки, а также установить факторы возможного мошенничества со стороны заемщиков и их супругов.

– непредоставление информации об иждивенцах влияет на кредитный риск по сделкам.

– в случае смерти заемщика банк с целью установления наследников вынужден обращаться через суд к потенциальным наследникам, а именно к супругу и детям, указанным в паспорте заемщика (при направлении соответствующего запроса нотариусу банк получает отказ в предоставлении сведений со ссылкой на части 4 статьи 5 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1). Отсутствие в паспорте отметки о регистрации брака и наличии детей лишает банк возможности обратиться к потенциальным наследникам с иском о взыскании задолженности и обращении взыскания на заложенное имущество, что влечет возникновение убытков для банка вследствие неисполнения обязательств по кредитному договору.

В свою очередь, отсутствие в паспорте сведений о наличии детей влечет следующие проблемы:

– повышение рисков некорректной оценки кредито- и платёжеспособности заемщиков ввиду неучета информации о детях и сумме расходов на семью.

– повышение рисков совершения мошеннических действий путем манипуляции анкетными данными для сокрытия расходов на семью и иждивенцев с целью увеличения кредитного лимита.

– наличие детей свидетельствует о праве на получение материнского (семейного) капитала (далее – МСК), в связи с чем по объекту проводится дополнительная проверка в целях защиты прав несовершеннолетних и снижения риска утраты объекта залога – был ли ранее использован МСК на покупку отчуждаемого объекта. Также возникают сложности с определением круга лиц, имеющих права притязания на объект недвижимости, который отчуждается продавцом в рамках ипотечной сделки.

– невнесение информации о детях в паспорта родителей – продавцов повышает риски возможного использования ими МСК и оспаривания сделки и формирует со стороны заемщика-покупателя, банка-залогодержателя, а также страховых компаний необходимость направления дополнительных запросов о предоставлении продавцами объектов недвижимости справок из Пенсионного фонда России, что создает не только дополнительную нагрузку на покупателя, кредитора, но и на Пенсионный фонд России, МФЦ, а также Единый портал государственных и муниципальных услуг.

3. Единственным механизмом, позволяющим коммерческим организациям в настоящее время получать сведения МВД России об истории выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, а также сведения ФНС России из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния, является Цифровой профиль гражданина, создание которого осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства

Российской Федерации от 03.06.2019 № 710 “О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах” (далее – Постановление № 710).

Однако использование Цифрового профиля гражданина для получения указанных сведений осложняется следующими обстоятельствами:

– получение сведений осуществляется в рамках эксперимента, срок которого в настоящее время ограничен 31 декабря 2021 года, при этом сроки рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона, закрепляющего использование Цифрового профиля гражданина на постоянной основе, не определены;<sup>4</sup>

– возможность использования Цифрового профиля гражданина согласно Постановлению № 710 предусмотрена для ограниченного круга организаций, в состав которого не входят, в частности, бюро кредитных историй;

– по информации кредитных организаций, использующих Цифровой профиль гражданина, реальное предоставление сведений из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния запланировано не ранее конца сентября 2021 года.

Учитывая вышеизложенное, в целях решения обозначенных в настоящем обращении проблем, возникших в деятельности финансовых организаций в результате принятия Постановления № 1205, просим Правительство Российской Федерации:

1) рассмотреть возможность внесения изменений в Постановление Правительства Российской Федерации № 828, направленных на восстановление в качестве обязательных производимых в паспорте отметок:

- о регистрации и расторжении брака,
- о детях,
- о ранее выданных паспортах,

а также дополнение информации указанием полной даты (число, месяц и год) рождения супруга.

2) внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации № 710, направленных на продление срока действия эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, до 31 декабря 2022 года и предусматривающих расширение состава участников указанного эксперимента, в частности, за счет бюро кредитных историй (в целях предоставления БКИ возможностей по дополнительной верификации сведений),

3) активизировать работу над проектом федерального закона № 747513-7 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части уточнения процедур идентификации и аутентификации)”, а также ускорить передачу сведений из информационных систем владельцев соответствующих видов сведений в Цифровой профиль гражданина.

4) рассмотреть возможность создания видов сведений Единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) для получения информации о ранее выданных паспортах, о браке и о детях и обеспечения доступа финансовых организаций к указанным видам сведений.

5) инициировать внесение изменений в Федеральный закон № 143-ФЗ, предусматривающих доступ кредитных организаций к сведениям о государственной

<sup>4</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/747513-7>



регистрации заключения и расторжения брака, сведениям о государственной регистрации рождения, а также сведениям о государственной регистрации установления отцовства, содержащимся в Едином реестре, с согласия гражданина, в том числе с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций).

б) инициировать внесение изменений в часть 4 статьи 5 Основ законодательства о нотариате, предусматривающих возможность кредитных организаций получать по запросу сведения от нотариуса в отношении умерших заемщиков о наследниках и наследственном имуществе.

7) инициировать внесение следующих изменений в Постановление Правительства Российской Федерации № 828, обеспечивающих надлежащее исполнение финансовыми организациями возложенных на них нормативных обязанностей:

7.1) в качестве обязательных для указания в паспорте гражданина предусмотреть отметки:

а) об изменении гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и / или месте рождения, а также изменении пола в целях исключения ошибок при идентификации субъекта в информационных системах;

б) о других документах, удостоверяющих личность гражданина, имеющихся у него (о выданных действительных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, о водительском удостоверении, паспорте моряка, удостоверении военнослужащего и т.д.), для более точной идентификации гражданина в ряде случаев;

в) об идентификационном номере налогоплательщика, поскольку идентификационный номер налогоплательщика можно использовать в качестве сквозного идентификатора, который не меняется при смене паспорта. Наличие такого идентификатора в паспорте крайне положительно повлияет на антифрод- и скоринг-процедуры финансовых организаций, а также может быть использовано для проверки кредитной истории.

г) о группе крови, поскольку информация о группе крови гражданина является важной, и в ряде случаев может спасти жизнь гражданину;

7.3) предусмотреть в паспорте гражданина следующие отметки, проставляемые по желанию:

а) о наличии его биометрических персональных данных в единой биометрической системе;

б) о страховом номере индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования (СНИЛС);

7.4) конкретизировать порядок заполнения реквизита «Подпись» в случае физической неспособности гражданина проставить подпись для подтверждения изложенных в паспорте сведений и идентификации его личности (пункт 16(1) Положения), а также определить, возможно ли впоследствии проставление гражданином подписи в действующем паспорте в случае восстановления физической способности или такой паспорт подлежит замене, поскольку незаполненный реквизит «Подпись» (без проставления прочерка либо надписи) повышает риск использования паспорта в противоправных целях;

7.5) абзац второй пункта 12 Положения изложить в следующей редакции:

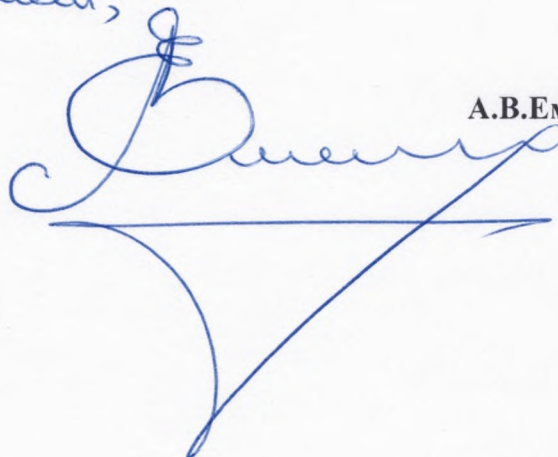
«достижение гражданином 20-летнего или 45-летнего возраста;»;

7.6) указать, что под детьми в рамках Постановления № 828 понимаются граждане Российской Федерации, не достигшие **18-летнего** возраста.

НСФР выражает уверенность в дальнейшем плодотворном сотрудничестве с Правительством Российской Федерации.

*С уважением,*

**Председатель**

A large, stylized handwritten signature in blue ink, appearing to read 'А.В. Емелин'. The signature is written over a horizontal line and has a long, sweeping tail that extends downwards and to the right.

**А.В.Емелин**