**Паспортная система**

**Введение**

Пониманию сущности и особенностей функционирования паспортной системы современной России помогает обращение к ее истокам и анализ ее развития.

Следует подчеркнуть тесную связь между возникновением и развитием паспортной системы и динамикой развития общества и государства. Именно становление и эволюция российской государственности, расширение территории и рост населения, изменение правового статуса социальных групп, особенности внутренней и внешней политики на определенных этапах общественного развития являются основообразующими факторами при формировании и развитии отечественной паспортной системы.

Необходимости в паспортизации населения на ранних этапах развития государственности не было, так как общинный патриархальный уклад жизни, отсутствие миграции населения, слабая распространенность письменной культуры тормозили зарождение паспортной системы. Хотя потребность в учете податного населения возникла уже в период Киевской Руси в связи со сбором государственного налога - "полюдья". Но эту функцию взяла на себя местная общинная администрация, а не центральная власть. Контроль же за передвижением иностранцев ("гостей") возлагался на органы городского самоуправления. ("Гости" по обычаю останавливались на специально отведенных подворьях - "гостиных дворах", что облегчало контроль за их передвижением).

**Паспортная система в дореволюционной России**

Попытки установить контроль за передвижением коренного населения и иностранцев с помощью их регистрации путем выдачи паспортов и других документов отмечаются в XIII в., когда в Новгородских летописях впервые стали упоминаться так называемые "проезжие грамоты". Высокий уровень развития товарно-денежных отношений привлекал сюда иностранных купцов, а свобода от татарского ига притягивала население других русских земель. Совокупность этих условий и дала толчок к формированию системы паспортизации населения.

В период формирования централизованного государства потребность в учете численности податных сословий возрастает из-за усиления роли фискального ведомства в органах государственного управления. Кроме того, миграционные потоки населения из южных княжеств на территорию северо-восточной Руси, где в XIV-XV вв. шло активное собирание русских земель, наводило на мысль о создании системы письменного учета и контроля за передвижением населения.

С образованием единого централизованного государства паспортизация становится не простой необходимостью, а насущной потребностью времени. В XVI - первой половине XVII вв. были введены новые документы - удостоверения личности, в том числе паспорта. Параллельно вводились и соответствующие паспортные ограничения.

Именно с помощью таких документов государство решало несколько проблем:

- учет и контроль податного населения (при отсутствии системы переписи населения);

- прикрепление податного населения к определенному месту жительства и определенному роду занятий (это снимало проблему поиска трудовых ресурсов и удержания их с помощью различных льгот);

- установление государственного контроля и упорядочение миграционных потоков на окраины государства (массовый уход населения на южные рубежи государства был переориентирован на освоение Заволжья, Сибири и Дальнего Востока).

Изданное при царе Алексее Михайловиче Соборное Уложение 1649 г. обязывало всех русских, выезжающих за границу, иметь проездные грамоты, вводило жестокие наказания за нарушение этого порядка.

В конце XVII в. в Москве вводится регистрация всех приезжающих в книгах Земского Приказа, а также система крупных штрафов с лиц, у которых обнаруживаются приезжие люди без регистрации.

В первой половине XVIII в. вводится запрет на передвижение российского населения без специальных разрешений - "проезжих", "прохожих", "покормежных", "пропускных" писем. Указом Петра I от 1714 г. лица, не имеющие при себе паспорта или так называемого "проезжего" или "прохожего" письма, признавались за "недобрых людей". Такие меры были введены не только в связи с усилением крепостного гнета и распространением в этот период побегов крепостных, но и вследствие государственной необходимости. Создание армии и флота, борьба за расширение территории Империи, форсирование роста мануфактурного производства требовали ужесточения контроля за передвижением трудоспособного населения по территории страны, а значит, необходимости расширения круга лиц, охваченных паспортизацией.

Таким образом, в период абсолютизма в Российском государстве появляются все необходимые предпосылки для формирования единой паспортной системы, которая используется для обеспечения сбора налогов и рекрутства, а также для полицейских целей.

Основные принципы паспортной системы в Российской Империи были установлены еще в начале XVIII в.

В 1724 г. императорским указом для контроля за передвижением крестьян были введены "покормежные" и "пропускные" письма. Первые выдавались крестьянам, уходившим из сел на заработки в пределах своих уездов, помещиками или приказчиками. Вторые - лицам, отправляющимся в другие уезды, земскими комиссарами (сроком до трех лет).

Главную роль в осуществлении надзора за передвижением населения играли местные административные органы и полиция. "Слоняющихся" и "гулящих" людей задерживали и допрашивали. Крестьян, обнаруженных без документов, подвергали телесным наказаниям и отправляли к их владельцам.

С 1803 г. вместо покормежных и пропускных писем для купцов, мещан и крестьян вводятся печатные паспорта.

С 1809 г. в Санкт-Петербурге и с 1816 г. в Москве в составе городской полиции учреждаются адресные конторы.

Все лица, работавшие по найму в столицах, обязаны были зарегистрироваться в адресной конторе и получить там адресный билет. При перемене работы или места жительства, а также в случае окончания срока действия билета требовалась перерегистрация. Причем билет не выдавался без положительного отзыва с прежнего места работы. Лица, заподозренные в неблагонадежности, могли быть высланы из города полицией.

С 30-х годов и до конца XIX в. основным законом, определявшим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в империи, являлся Устав о паспортах и беглых. Главное правило Устава (ст. 1) гласило, что никто не может отлучаться от места постоянного жительства без узаконенного вида или паспорта. Неслужившие на государственной службе дворяне могли не иметь паспортов, для них документом являлась грамота на дворянское достоинство. Закон обязывал всех лиц предъявлять паспорта при переезде из одной губернии в другую на установленных в городах заставах, а по прибытии на место - полиции.

За каждого пойманного беглеца полицейскому выдавалось денежное вознаграждение. Если задержанный не имел указанного вида на жительство, но ему удавалось удостоверить свою личность, то он отправлялся к месту постоянного жительства по этапу, а если нет, то с ним поступали как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление и каралось ссылкой в Сибирь "на водворение" (ст. 950 Уложения о наказаниях). С 1882 г. по 1889 г. за бродяжничество было сослано 13 606 чел.

Паспортный режим столицы определялся не только Уставом о паспортах и беглых, но и специальными законами.

Так, в соответствии с Законом 1878 г., полиция Санкт-Петербурга имела право в административном порядке налагать на домовладельцев штрафы от 50 до 500 руб. за несообщение о лицах, проживающих в их домах.

Резкое усиление миграции населения в связи с отменой крепостного права, а также другие события, произошедшие в стране в ходе буржуазных реформ, требовали изменений паспортного режима. Для выработки предложений по усовершенствованию паспортной системы в 1869 г. была учреждена Паспортная комиссия под председательством статс-секретаря Сольского, однако предложения этой и создаваемых позднее комиссий были реализованы только в 1895 г.

С января 1895 г. в соответствии с Положением о видах на жительство началась выдача новых по форме документов. Вид на жительство удостоверял личность, служил средством контроля за передвижением, обеспечивал общий учет податных людей и контроль за сбором недоимок.

Положение, сохраняя основные принципы действовавшей паспортной системы, ввело ряд новых правил. Теперь по закону никто не был обязан иметь вид на жительство по месту своего постоянного проживания, а равно при отлучках в пределах своего уезда на срок до 6 месяцев

В соответствии с Уложением о наказаниях лицам, находящимся под надзором полиции или общества, выдавались паспорта, в которых делалась отметка об их судимости и указывались места, в которых лицо не имело права появляться. В таком виде на жительство проставлялся особый знак о судимости.

Положение разделило все население Империи на две группы. К первой относились дворяне, офицеры, почетные граждане, купцы и разночинцы. Им выдавались бессрочные паспортные книжки. Ко вторым - мещане, ремесленники, сельские обыватели, то есть люди податных сословий.

Для второй группы предусматривалось три вида на жительство:

- паспортные книжки выдавались на 5 лет при условии отсутствия задолженностей по сборам и платежам. В них указывался годовой размер сборов. Полиция отбирала такие паспорта, если их владелец не уплачивал установленный сбор в срок;

- паспорта выдавались на срок до одного года независимо от наличия недоимок и согласия других лиц;

- бесплатные виды на отлучку выдавались на срок до одного года пострадавшим от неурожая, пожара, наводнения. Они могли быть выданы и лицам моложе 18 лет.

В 1906 г. были отменены некоторые ограничения в правах сельских жителей и лиц других податных сословий. Им предоставлялось право свободного выбора места жительства на одинаковых основаниях с другими сословиями.

Обеспечение паспортного режима внутри Империи усложнялось значительными потоками лиц, выезжающими за границу. Заграничные паспорта выдавались без промедления сроком на 5 лет всем лицам, старше 20 лет. После возвращения из-за рубежа они были обязаны возвратить паспорта в полицию. Контроль и учет за переездом границы осуществлялся на таможне. Прибывающие в Россию иностранцы получали паспорта сроком на один год с указанием места проживания.

За период 1897-1906 гг. из страны выехало около 5,5 млн. чел., в том числе 2,9 млн. русских подданных. За один только 1911 г. из России выехало 10,6 млн. чел., включая 7,2 млн. русских подданных.

В 1903 г. был издан Указ о паспортах, принципиально не отличавшийся от Положения.

Революционные преобразования российской государственности в начале ХХ в., начало эпохи парламентаризма, проведение столыпинской аграрной реформы внесли свои коррективы в Положение о видах на жительство. В Устав 1903 г. о паспортах были внесены в 1906-1909 гг. изменения и дополнения. Выдаваемый по месту постоянного проживания вид на жительство служил удостоверением личности и давал право на отлучку с места жительства только в тех случаях, когда это право на отлучку специально удостоверялось. Вводились ограничения на поселение. В результате в начале ХХ в. в России сложилась паспортная система, предусматривавшая установление жесткого полицейского контроля за проживанием и передвижением населения с введением ограничений для его отдельных категорий.

**Паспортная система СССР**

После Октябрьской революции 1917 г. была уничтожена старая паспортная система, отменены ограничения на передвижение населения по национальности, роду занятий, имущественному положению. С одной стороны, эти действия свидетельствовали о реализации программы революции, направленной на отмену ограничения прав угнетенных слоев населения, с другой, - крушение Российской Империи. Революционные потрясения, мировая и гражданская войны вызвали перемещение больших масс населения, появление беженцев, военнопленных, эмигрантов, с чем уже не могла успешно справляться старая система паспортизации населения, поскольку ее действия к октябрю 1917 г. фактически были парализованы.

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР "Об уничтожении сословий и гражданских чинов" от 11 ноября 1917 г. устанавливалось единое гражданство Российской Советской Республики, чем создавались правовые предпосылки для формирования советской системы паспортизации населения.

ВЦИК 29 июня 1919 г. принял декрет "О введении трудовых книжек в городах Москве и Петрограде", на основании которого все граждане РСФСР, достигшие 16-летнего возраста, были обязаны иметь трудовые книжки, служащие удостоверением личности на территории Республики. Такие трудовые книжки были введены не везде, а лишь в некоторых губерниях, что усложняло контроль за передвижением граждан из одной губернии в другую.

Приказом Главного Управления Советской рабоче-крестьянской милиции 1 ноября 1920 г. была объявлена инструкция о порядке выдачи паспортов и временных свидетельств. Была возрождена паспортная система.

В мае 1920 г. по решению межведомственной комиссии представителей НКВД на милицию была возложена реализация декретов, постановлений и распоряжений органов власти, регулировавших пребывание иностранных граждан в пределах РСФСР. При Главном Управлении милиции в Москве и Петрограде были образованы иностранные подотделы.

Для персонального учета населения требовался единый удостоверяющий личность документ, и 20 июня 1923 г. ВЦИК и СНК РСФСР издали декрет "Об удостоверении личности", который объявлял недействительными все прежние документы, дающие право передвижения на территории РСФСР. Граждане, прибывающие из-за границы, могли получить удостоверение на основании паспорта, полученного ими от полномочного представителя РСФСР в соответствующей стране.

Первоначально функции прописки осуществлялись местными исполнительными органами. Затем Постановлением СНК СССР от 4 октября 1935 г. "О передаче в ведение НКВД и его местных органов иностранных отделов и паспортных столов исполнительных комитетов" было положено начало создания в Главном Управлении милиции, в управлениях республик, краев, областей паспортных столов и групп виз и регистраций иностранных граждан (ОВИР).

С середины 50-х и в течение 60-х годов стали существенно расширяться международные связи СССР в области экономики, культуры, науки и туризма.

С Болгарией, Венгрией, ГДР, Чехословакией, Польшей, Монголией, Румынией, КНДР и другими дружескими странами были заключены соглашения о взаимных безвизовых поездках граждан, в том числе по частным делам. Был издан ряд постановлений Совета Министров СССР и ведомственных инструкций, регулировавших вопросы выезда и въезда. Вновь введенное Положение в целом сохранило ранее действовавший порядок въезда и выезда, но было дополнено полным перечнем лиц, которым выдавались дипломатические и служебные паспорта, а также разрешался въезд и выезд не только по заграничным паспортам, но и по документам, их заменяющим (удостоверениям и внутренним паспортам). В последующий период для зарубежных поездок в дружеские страны по служебным и частным делам вводились специальные удостоверения (серии "АБ" и "НЖ"), разрешались безвизовые поездки по внутренним паспортам СССР со специальным вкладышем.

22 сентября 1970 г. Совет Министров СССР утвердил новое Положение о въезде в СССР и выезде из СССР, в которое были внесены существенные изменения и дополнения.

Впервые в законодательной практике страны определились основания для отказа гражданам в выдаче разрешения на выезд за границу по частным делам, устанавливалась периодичность частных поездок и представление характеристик для оформления выезда. Положением также отменялось использование для выезда из СССР документов, заменяющих заграничные паспорта (удостоверений, вкладышей и т.п.).

Важным этапом в развитии паспортного законодательства явилось решение Совета Министров СССР от 25 декабря 1974 г. (утверждено 28 августа того же года) Положения о паспортной системе в СССР и Постановления о некоторых правилах прописки граждан. Введение выдачи с 1976 г. всему населению страны новых срочных паспортов уравняло в этом отношении жителей города и села, избавило их от истребования множества персональных справок, упростило процедуру получения документов.

В 70-х и 80-х годах на формирование и деятельность паспортно-визовой службы оказали значительное влияние участие СССР в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ-ОБСЕ) и начавшийся процесс перестройки.

В ходе Венской встречи СБСЕ (1986-1989 гг.) были осуществлены дальнейшие изменения в законодательстве и существенная либерализация правил, касающихся порядка выезда и въезда, правил пребывания иностранных граждан. В частности, действующее Положение о въезде в СССР и выезде из СССР было решением правительства дополнено открытым разделом о порядке рассмотрения заявлений о выезде из СССР и въезде в СССР по частным делам. С 1987 г. были практически отменены все существовавшие ограничения на выезд из страны во все страны мира, в том числе на постоянное жительство, за исключением случаев, связанных с безопасностью государства.

Формирование самостоятельной паспортной системы началось в 1990 г. В структуре МВД СССР был образован паспортный отдел, в состав которого входило отделение виз и регистрации иностранцев. Позднее, на базе паспортно-визового аппарата МВД СССР была создана самостоятельная Паспортно-визовая служба МВД России, реорганизованная затем в паспортно-визовое управление.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

После распада СССР в России были осуществлены меры по дополнительной демократизации паспортной системы, отменено ограничение в передвижении людей и выборе ими места жительства, упразднен институт разрешительной прописки. Первые проекты новых российских законов по указанным вопросам были подготовлены, согласованы с заинтересованными ведомствами и направлены Президенту и в Верховный Совет РСФСР в 1992-1993 гг. Эти меры завершились принятием Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

По существу, современная паспортная система России вобрала в себя лучшие традиции СССР и пошла по пути обеспечения основных демократических принципов.

Таким образом, паспортная система в России развивалась поэтапно, в органической взаимосвязи с укреплением самого государства, что проявилось в появлении ряда важнейших нормативных актов и становления организационных основ паспортной системы:

1. XIII-XIV вв. - первые шаги на пути создания паспортной системы в Новгородской республике ("проезжие грамоты");

2. XIV-XV вв. - в ходе формирования централизованного государства наблюдается усиление роли фискального ведомства в органах государственного управления, создание письменного учета и контроля за передвижением населения;

3. XVI-XVII вв. - процесс закрепощения населения, прикрепление податного населения к определенному месту, упорядочение миграционных потоков на окраине государства, появление первых паспортов и правовое закрепление данного факта в Соборном Уложении 1649 г.;

4. XVIII-XIX вв. - введение печатных паспортов для купцов, мещан и крестьян (Положение о паспортах 1812 г.), осуществление надзора за паспортным режимом полицией (Устав о паспортах и беглых, Закон Санкт-Петербурга 1878 г.);

5. 1900-1917 гг. - ослабление жесткого контроля за передвижением, отмена ряда ограничений для некоторых податных сословий (Закон о видах на жительство 1895 г., Указ о паспортах 1903 г.);

6. 1917-1991 гг. - единое союзное гражданство (Конституции 1918 г., 1936 г., 1977 г.);

7. 1991 г. - по настоящее время - создание паспортно-визовой службы МВД России, введение новых образцов паспорта гражданина Российской Федерации (Закон РСФСР "О гражданстве РСФСР" от 28 ноября 1991 г.).

**Список литературы**

1. Ключевский В.О. Соч. в 9-ти томах. М., 1988. Т.3. С. 95.

2. Маньков А.Г. Уложение 1649 года. Кодекс феодального права России. Л., 1980. С. 108.

3. Голубев В.И., Шелковникова Е.Д. Особенности паспортной системы в Российской империи. Материалы подготовлены ГИЦ МВД России // Вестник МВД России. Вып. № 5-6. 1998. С. 145-147.

4. Хоботов А.Н. Организационные и правовые основы развития паспортной системы в СССР (1917-1980 гг.). Автореф. дисс. к.ю.н. Академия МВД. М., 1992.

5. Желудкова Т.И. Деятельность советской милиции по охране общественного порядка. М., 1979.

6. Собрание узаконений и распоряжений правительства РСФСР. 1925. № 28. Ст. 128.