ПОЛИЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВО ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Право свободного передвижения принадлежит к числу тех прав, которыми особенно дорожит человек. Оно представляет собою наиболее простое и наиболее рельефное проявление личной свободы — священного права каждого человека свободно распоряжаться своею личностью. Нужно ли говорить о значении этого права, как для отдельного лица, так и для целого общества? Оно лежит в основе индивидуальной человеческой деятельности, без него эта последняя немыслима. Но в то же время оно является одним из главных условий устойчивости общественного и государственного порядка. Оно есть важный залог мирного, безмятежного и успешного развития всех жизненных интересов. Неуверенность в прочности этого права есть сильный и опасный враг всякого развития как индивидуального, так и общественного. Неприкосновенность личной свободы есть, так сказать, всеобщая и вечная потребность. Но если личная свобода и, в частности, право свободного передвижения всегда имело большое значение, то в наше время оно представляется особенно ценным.

Таким его делают различные условия современной общественной жизни: сильное развитие гражданского оборота, многосложные промышленные и торговые сношения, наконец, разнообразные проявления духовного и интеллектуального общения. Отсюда понятно повсеместное стремление обеспечить это право возможно более прочными гарантиями. Во всех государствах личная свобода, способы ее обеспечения и установление строгого порядка лишения свободы составляют предмет особых забот законодательства.

Но рассмотрение вопросов о наилучших способах обеспечения личной свободы не входит в область полицейского права. Это один из основных вопросов, подлежащих рассмотрению в системе государственного права; полицейскому же праву приходится изучать этот вопрос с другой стороны, с другой точки зрения.

Предполагая известным значение личной свободы, необходимость ее обеспечения и наилучшие способы к тому, полицейское право рассматривает ее с точки зрения тех ограничений, которые могут быть полагаемы праву личной свободы, в особенности праву передвижения, в целях обеспечения различных интересов государственного и общественного порядка.

Существуют многие причины, по которым государство не может относиться безучастно к различным проявлениям права свободного передвижения. Известный контроль над ним представляется необходимым. Его нередко требуют, напр., интересы отправления правосудия: для вызова в суд, для взыскания долга, для разных других актов гражданского и уголовного процессов необходимо иметь возможность знать местонахождение лиц, прикосновенных к тому или другому делу; необходимо это также и в интересах контроля за исполнением со стороны граждан лежащих на них обязанностей и повинностей (податных тягостей или воинской повинности); наконец, нередко бывает необходимо констатировать самоличность известного лица, для чего, конечно, нужно иметь возможность сделать это.

Итак, необходимость известного контроля над свободой передвижения несомненна. Но является вопрос, как организовать этот контроль, как установить пределы, далее которых он не должен идти? Правильное решение этого вопроса имеет существенное значение. Обеспечивая посредством этого контроля различные интересы общественного спокойствия и безопасности, государство, с другой стороны, никоим образом не должно без нужды стеснять самую свободу передвижения, которая так необходима для развития индивидуального и общественного, Отсюда ясно, где следует искать правильное решение поставленного вопроса: оно лежит в соглашении, примирении двоякого рода интересов—свободы передвижения и различных потребностей государственной жизни, вызывающих необходимость контроля за нею. Прошлая история различных государств свидетельствует о том, что в различные периоды развития вопрос этот находил и различное решение, что зависело от тех или других особенностей государственного строя в ту или другую эпоху. Удовлетворительное сочетание, соглашение указанных двух интересов есть дело нового времени, результат более правильного понимания различных потребностей жизни современных государств.

В Англии гораздо раньше, чем в континентальных государствах, был признан и обеспечен принцип свободного передвижения. В этой стране, благодаря особенностям ее политического развития, ранее других быть поставлен и удачно разрешен основной вопрос о гарантиях личной свободы. Magna Charta Libertatum 1215 года, Habeas Corpus Act 1679 г. и некоторые второстепенные законодательные меры вполне обеспечили личную свободу англичан от всякого рода произвольных стеснений. В числе проявлений этой свободы получило прочную гарантию и право свободного передвижения. Оно никогда не встречало тех стеснений, какие на континенте повсеместно развивались в сложную паспортную систему. Каждый англичанин и прежде мог и в настоящее время может беспрепятственно переменять место своего пребывания.

Таково общее правило, которое однако допускает некоторые отступления. Наиболее существенное из них относится к системе законодательства о призрении бедных, какою она представляется, начиная с конца XVI века. Возложенная на приход (законодательством королевы Елизаветы) обязанность кормить бедных членов его вызвала важное ограничение в свободе перехода из одной местности в другую. Приходы начали допускать в свою среду лишь тех лиц, которые не простирали к ним требований о пособии и призрении. Как скоро такое требование заявлялось, пришелец мог быть лишен свободы и выселен в место первоначального своего жительства. Взаимные права приходов и новых поселенцев были впервые регулированы актом об оседлости (Act of Settlement 1662 г.), изданным в царствование Карла II. Этот закон устанавливает, что, кроме рождения, оседлость, принадлежность к известному обществу приобретается также и непосредственно самым фактом пребывания на новом месте в течение 40 дней, если притом поселенец владеет или пользуется имуществом, с доходом не менее 10 фунт. стерл. (теперь это около 100 руб.), или нанимает помещение ценою не ниже 10 фунт. ст. в год. В таком случае он становится членом прихода и вступал со дня водворения во все политические и общественные права свободного англичанина. Но если он не удовлетворял требуемому цензу, то в течение первых 40 дней он мог быть арестован и выселен по простому заявлению попечителя о бедных, что такой-то вновь прибывший не имеет средств пропитания и может пасть на попечение прихода. В таком случае мировой судья обязан дать немедленно приказ об удалении, и поселенец препровождался по этапу на счет общества в тот приход, к которому он был приписан по рождению или первоначальному месту жительства. Позднейшее законодательство (особенно ХІХ-го века) значительно смягчило строгость права оседлости, но в существенных своих чертах оно действует и в настоящее время, ожидая необходимых дальнейших преобразований.

Помимо этого ограничения, связанного с системой призрения бедных, англичане пользуются широким правом перемены местожительства и свободного передвижения внутри страны без всяких паспортов. Что касается до переездов за пределы государства, то они также свободны от ограничений; паспорта заграничные, правда, выдаются, но лишь вследствие того, что в некоторых других государствах они требуются от иностранцев. В прежнее время впрочем свобода путешествия за границу подлежала значительным ограничениям. Королевской власти и до сих пор принадлежит de jure право воспретить (посредством особого приказа «writ ne exeat regno») каждому из подданных выезд из страны и путешествие без особого позволения. Теперь это право представляет собою мертвую букву, оно никогда не практикуется на деле. Но, напр., в XVI веке королева Елизавета строго воспрещала своим лордам выезжать из Англии без ее особого дозволения. В то время заграничные поездки встречали затруднение еще в высокой цене паспортов, minimum которой доходил до 6 фунт. стерл.; в настоящее же время заграничный паспорт стоит всего два шиллинга (около 1 руб.).

Говоря о праве передвижения в каком-либо государстве, необходимо посмотреть также и на положение иностранцев в этом отношении. Английское законодательство и правительство всегда отличались гуманным отношением к иностранцам. Имевшие место в течение ХIV-го, ХV-го и ХVI-го веков случаи изгнания иностранцев и некоторые другие стеснительные для них меры (как, напр., особый налог на них, «aliеn tax») имели исключительный характер и были вызываемы какими либо случайными причинами. Вообще же иностранцы всегда пользовались особым покровительством закона и правительства. Еще Magna Charta обеспечивала иностранным купцам свободный приезд в Англию и выезд из нее в мирное время; «в случае же войны», говорит статья 41-я Великой Хартии, «иностранные купцы задерживаются, пока будет видно, какое обращение встречают английские купцы в неприятельской стране». В позднейшие периоды истории, каковы бы ни были направление политики и международные отношения Англии, иностранцы вообще пользовались такою же личною свободою, как и сами англичане. Англия всегда была верным убежищем для лиц всех сословий и состояний, искавших в ней спасения от преследований. Она давала убежище фламандским выходцам, гонимым преследованиями герцога Альбы; протестантам, бежавшим от преследований Людовика XIY; наконец, католикам дворянского и духовного звания, искавшим спасения от гильотины революционной Франции. Некоторые отступления от этой политики по отношению к иностранцам были сделаны лишь в конце XVIII ст.: под влиянием событий французской революции, из опасения, что бежавшие в Англию крайние революционеры не вызвали беспорядков в стране, было признано нужным прибегнуть к исключительным мерам надзора за иностранцами и даже к изгнанию их.

Франция. В дореволюционной Франции, при существовании крепостного права и феодальной системы, право свободного передвижения терпело значительные ограничения. Они составляли необходимую принадлежность того режима, в основе которого лежала прикрепленность человека к известному месту. Значительным препятствием к свободной перемене местожительства являлись также корпоративная исключительность и различные фискальные интересы. В эпоху наибольшего развития феодализма, повсеместно среди сельского населения обнаружилось стремление избавиться от тяжких условий деревенской жизни, в которой гнет феодализма чувствовался особенно резко. Это вызвало усиленное движение населения из сел в города, которые пользовались значительными привилегиями и в которых налоговое бремя было не так велико. В интересах фиска, государство прибегало к различным мерам предупреждения этого движения. Так, крестьян, переселившихся в города, обязывали платить важнейший налог—taille—в течение десяти лет в месте первоначального их жительства. О своем отбытии они должны были заявлять властям. По прибытии на новое место, они обязаны были записаться в городской ратуше. Но прежде чем окончательно водвориться, новым поселенцам приходилось нередко испытать ряд стеснений со стороны самого городского общества. В некоторых городах право гражданства давалось не иначе, как после настоятельных просьб, иногда даже с коленопреклонением; другие допускали в свою среду лишь после предварительного искуса в течение нескольких месяцев, по прошествии которых органы городского управления решали о принятии или отвержении нового члена; в третьих для получения права оседлости необходимо было дать известную присягу, быть внесенным в списки городского населения и доказать свою состоятельность в уплате податей.

Существование контроля как над путешествующими внутри страны, так и над отправляющимися за пределы ее, относится еще к началу ХV-го столетия. В 1407 году издан указ (в следующем столетии распространенный на все вообще города), по которому содержатели гостиниц в Париже должны ежедневно представлять в городское управление сведения об останавливающихся у них лицах. Почти одновременно с этим иностранцам воспрещено было нанимать отдельные дома: они обязаны были помещаться в гостиницах (Hotelleries). В предупреждение различных опасностей для мира и спокойствия воспрещено было выезжать из пределов королевства без особого на то дозволения. Филипп Красивый (это, правда, было во время войны) секвестровал имущества тех из своих подданных, которые отсутствовали из Франции без его разрешения. При Людовике XIV (в 1672 г.) издано было формальное запрещение выезжать за границу без паспорта. В его же царствование воспрещено было иностранцам въезжать в королевство или проезжать через него без паспорта и без извещения о том короля. Переселение в какое-нибудь иностранное государство считалось преступлением, строго наказуемым. Родители, соглашавшиеся на брак своих детей за пределами Франции, присуждались: мужчины—к работам на галерах, женщины—к ссылке и конфискации имуществ.

Хотя, как было указано, Франция знала паспорта уже при старом порядке, однако паспортная система в организованном виде появилась в ней лишь после революции 1789 года. Учредительное Собрание впервые установило паспорта, в виде временной меры, тотчас после внезапного отъезда Людовика XVI по направлению к границе. Но после возвращения его и принесения им присяги конституции 3 сентября 1791 года, собрание отменило паспорта и постановило, что впредь не будет делаемо никаких стеснений праву каждого француза свободно переезжать в пределах страны и выезжать из нее. Постановление это имело своим основанием одну из статей конституции, гарантировавшую в числе других «естественных и гражданских прав» и право свободного передвижения. Но не прошло и полугода со времени опубликования этой конституции, как новое Законодательное Собрание особым декретом снова установило внутренние паспорта. «Спасение государства» — таков мотив декрета — «требует самого бдительного надзора, a потому всякий, желающий путешествовать по королевству, обязан до тех пор, пока это предписание не будет отменено, запастись паспортом». Таким образом, законодательство о паспортах опять-таки имело временный характер: «Национальное Собрание, будучи вынуждено снова прибегнуть на время к мерам общественной безопасности, объявляет, что оно озаботится отменить настоящий декрет тотчас же, как исчезнут вызвавшие его обстоятельства, и общественная безопасность будет достаточно упрочена». Этот временный характер отличает и все дальнейшие узаконения по тому же предмету, пока наконец Наполеоновский декрет 18 сентября 1807 года не сделал паспортной системы учреждением постоянным.

В результате отдельных законоположений о передвижении, изданных в разное время, установилась паспортная система, в основе которой до сих пор лежит декрет 10 вандемьера ІV-го года (октября 1795г.), по которому «никто не может оставить территорию своего кантона, ни путешествовать, не будучи снабжен паспортом». Французское законодательство различает паспорта внутренние и заграничные. В Париже и те и другие выдаются префектом полиции; в остальных местностях внутренние паспорта выдаются мэром, a заграничные—супрефектом. С выдачей паспортов соединен и фискальный интерес: они являются предметом обложения. За внутренний паспорт взимается два франка (около 80 коп.), за заграничный - 10 франков. Заграничные паспорта должны быть, кроме того, визированы дипломатическими представителями тех государств, куда намерены отправиться их обладатели, что также сопряжено с некоторыми расходами. Лицам, которые представят свидетельство о бедности (от полицейского комиссара), выдаются бесплатные паспорта, дающие, сверх того, право на так называемое дорожное пособие— secours de route, в размере 15 сантимов на каждое лье (4 версты). Паспорт заключает в себе указание имени, фамилий, возраста, местожительства, профессии и описание примет. Паспорт имеет, как общее правило, личный характер; в виде исключения, разрешается помещать в одном паспорте мужа и жену и детей не свыше 15-тилет-няго возраста, a также двух сестер или двух братьев, из которых один значительно моложе и находится под наблюдением другого. Предъявления паспорта могут требовать все представители общественной власти. В таком случае, когда мэр или префект не знают лица, испрашивающего себе паспорт, они обязаны потребовать удостоверения двух известных и жительствующих в данной местности лиц, имена которых также помечаются на паспорте.

Одинаковое с паспортами (для переездов внутри страны) значение имеют также: 1) подорожные листы (feuilles de route) для военных; 2) дипломы, выдаваемые дозволенными обществами взаимного вспомоществования (societes des secours mutuels) членам их.

Что касается до пребывания во Франции и переездов по ней иностранцев, то свобода их ограничивается двумя существеннейшими условиями.

Во-первых, каждый иностранец должен иметь паспорт от своего правительства. Однако в последние десятилетия это условие начало мало-помалу утрачивать свое значение. Так, в 1860 г. французское правительство разрешило английским подданным путешествовать по Франции без особых паспортов английского правительства, под условием такой же свободы и для французов, отправляющихся в Англию; подобные же соглашения заключены и с некоторыми другими государствами.

В настоящее время, в силу декрета 2 октября 1888г., от иностранцев, желающих поселиться во Франции, требуется заявление об этом в мэрию (в Париже—в полицейскую префектуру). В связи с этим стоит требование закона 8 августа 1893 г. по отношению к иностранцам-рабочим, желающим заняться профессиональным трудом: они должны сделать в мэрию соответственное заявление, при чем расписка в принятии такого заявления служит удостоверением, которое каждый француз, принимающий к себе на работу иностранцев, непременно должен требовать от них.

Есть еще одно более существенное условие, под которым Франция дает гостеприимство иностранцам. Оно состоит в праве министра внутренних дел удалять иностранцев из пределов французской территории, препровождая их до границы. В проявлении этого права министр руководствуется единственно соображениями и интересами общественного порядка и спокойствия. «Очень часто», говорит Вивьен по этому поводу (Etudes adminisratives, т. II, стр. 125), «иностранцы принимали участие в беспорядках, нарушавших общественное спокойствие; не представляя одинаковых с туземцами гарантий материальных, личных и нравственных, они не могут претендовать и на те права, которые соединяются с званием француза», В этих видах, в различные эпохи правительству предоставлялось право изгонять их из пределов территории. В течение долгого времени право это имело исключительный и временный характер. Закон 3 декабря 1849 года оделял его определенным и постоянным. Этот закон действует и в настоящее время; впрочем, применяется он довольно редко.

Подобные указанным нормы относительно удаления иностранцев знают и другие законодательства, напр. Итальянское (закон 30 июня 1889 г.), бельгийское (закон 6 февраля 1885 г.).

В заключение изложения французского законодательства о праве передвижения, следует заметить, что в настоящее время на практике внутренние паспорта требуются лишь в редких случаях, они почти совершенно вышли из употребления и сохраняются, главным образом, в целях преследования бродяжничества. Вообще же для доказательства личности, если к тому представляется надобность, может служить любой документ, который дает возможность удостовериться в тождестве данного лица (в основе современной французской практики лежит принцип так называемой легитимации).

Германия. Хотя в старой Германской Империи, в XVI веке, закон и признавал за каждым имперским подданным право свободного передвижения, перемены местожительства и перехода из одной территории в другую, — однако это право имело более теоретическое, чем практическое значение. Оно встречало значительные ограничения, частью в крепостном праве и в различиях законодательства отдельных государств, входящих в состав Германии, частью же в праве общин отказывать посторонним лицам в поселении. В вопросе о переходе из одной территории в другую отдельные государства, особенно большие, смотрели друг на друга, как на государства иностранные, и ограничивали право перехода согласием на выселение и налоговым обложением. При образовании Германского Союза в 1815 г. было положено начало устранению прежних стеснений. Впоследствии отдельные государства, как напр. Саксония (в 1834 г.), Пруссия (в 1842 г.) стали придерживаться принципа свободного передвижения и допускали ограничение его лишь в известных, определенных случаях. Наконец, конституция Германской Империи (Verfassung des deutschen Reichs, ст. 3) всякого немца в каждом союзном государстве в отношении к праву поселения уравняла с туземцами. В основе действующего законодательства о поселении лежит закон о свободном передвижении (Freizugigkeitsgesetz) 1-го ноября 1867 г. Изданный еще при существовании Северо-Германского Союза, он после объединения Германии был распространен на все государства, вошедшие в состав Империи. По этому закону каждый имперский подданный имеет право пребывать, короткое или продолжительное время, в любой местности в пределах Империи, пользуясь всею полнотою гражданских прав, в том числе и правом приобретения всякого рода недвижимой собственности. Право свободной перемены местожительства может быть ограничиваемо лишь в законом определенных случаях: государственными учреждениями в общих государственных интересах и общинными учреждениями в некоторых случаях, когда того требует обеспечение призрения бедных.

Что касается законодательства относительно передвижения внутри государства, то, как средство контроля за ним, и в Германии встречается паспортная система. Впервые паспорта появились там в эпоху, следовавшую за окончанием тридцатилетней войны (т. е. в половине XVII в.). Но они в течение долгого периода времени не имели общего и обязательного характера, Они требовались лишь в известных случаях и от некоторых категорий лиц. Так напр., по правилам цеховых статутов подмастерья, прежде чем получить звание мастера, должны были в течение известного времени путешествовать с целью изучения и усвоения различных приемов своего мастерства; в этих путешествиях они обязаны были иметь при себе особые виды и свидетельства, в противном случае с ними поступали, как с бродягами. Точно также и евреи во время своих переездов обязаны были иметь особые паспорта. Во время повальных болезней паспорта требовались от всех лиц, прибывавших из зараженной местности. Таковы наиболее важные случаи, в которых наличность паспортов была обязательна. Вообще же для переездов внутри страны не требовалось никаких документов.

Так было до конца XVIII столетия, когда Германия заимствовала из Франции выработанную там паспортную систему. Вскоре же после ее введения, a именно в начале текущего столетия, повсеместно стали раздаваться жалобы на непривычные и обременительные стеснения, являвшиеся результатом этой системы. Каждый путешественник должен был быть снабжен паспортом (Wanderbuch), который он повсюду обязан был представлять полиции для просмотра и засвидетельствования. В случае более продолжительного пребывания требовалось вручение паспорта местным полицейским органам, a вместо него выдавался особый вид на жительство (Aufenthaltskarte). Способы применения паспортного законодательства нередко еще более увеличивали стеснения: отказы в выдаче паспортов, проволочки и т. п., налагали тяжкие оковы на свободу передвижения. Многочисленные пошлины, которые нужно было платить за выдачу паспортов, за их засвидетельствование и пр., ложились тяжелым бременем, особенно на небогатые классы населения. Мало-помалу самые ревностные сторонники полицейской регламентации начали признавать неудобства паспортной системы. Практика показала, что она далеко не окупает сопряженных с нею стеснений, тем более, что на деле она нередко не достигала своих основных целей—контроля за передвижением опасных членов общества, как-то бродяг и пр. В 1841 году Пруссия вошла в переговоры с некоторыми союзными немецкими государствами с целью облегчения паспортных стеснений. Через несколько лет после этого, a именно в 1850 году почти все немецкие государства (в том числе и Австрия) заключили между собою специальную конвенцию (Passconvention). В силу этого договора, вместо паспортов были введены так называемые пасскарты (Passkarten): они выдавались сроком на один год, при чем их не нужно было свидетельствовать. Эти карты являлись, главным образом, средством удостоверения личности в случаях, когда это представлялось необходимым. В 1865 году был сделан новый шаг в том же направлении: заключено было между Баварией, Виртембергом, Саксонией и Ганновером новое соглашение на началах полного уничтожения всяких паспортных стеснений. К этому соглашению примкнули и некоторые другие немецкие государства, a в 1867 г. издан для всего Северо-Германского Союза уже упомянутый выше закон о полной свободе передвижения. После объединения действие его распространено на всю нынешнюю Германскую Империю. Закон этот установляет общее положение, по которому ни от имперских подданных, ни от иностранцев не требуется никаких документов ни для выезда из Империи, ни для въезда в нее, ни для временных переездов, ни для постоянного пребывания в пределах ее. Уничтожая паспортную систему, законодательство заменило ее так назыв. системой легитимации (Legitimationspflicht). Сущность ее заключается в обязанности, возлагаемой на всех, находящихся в пределах империи (как подданных, так и иностранцах), на официальные запросы предъявлять достаточные доказательства самоличности, с сообщением сведений об имени, общественном положении, местожительстве, подданстве и т. д. Сверх того, за имперскою властью оставлено право издавать в некоторых случаях распоряжения о временном введении паспортов или для всей Империи, или для какой-нибудь отдельной местности, или же для поездок в известные иностранные государства. Эти случаи могут иметь место, если что-либо угрожает безопасности Империи или какого-нибудь союзного государства, или общественному порядку и спокойствию, вследствие ли войны, внутренних волнений или других важных причин.

Из представленного краткого обзора прошлой истории и современного законодательства трех важнейших государств западной Европы по вопросу о праве передвижения и контроля за ним видно, что в течение долгого периода времени эти государства практиковали систему усиленного строгого надзора за передвижением населения. В этих целях во Франции, a затем и в Германии было выработано сложное паспортное законодательство, подвергшее значительным ограничениям право передвижения. Долгий опыт привел оба государства к убеждению в неудовлетворительности паспортной системы и необходимости уничтожения ее, что и сделано—в Германии посредством радикальной реформы самого законодательства, a во Франции — путем обращения его в мертвую букву. Но, упраздняя паспортную систему, эти государства ничуть не отказались от преследования той цели, которой она должна была служить—обеспечения и охранения общественного спокойствия и безопасности. Они только нашли, после продолжительного опыта, другое средство к достижению этой цели, средство более целесообразное, так как оно обеспечивает самое важное условие, наличность которого необходима для удовлетворительного решения вопроса: они нашли способ примирить полную свободу передвижения с интересами общественного спокойствия и безопасности, без всякого ущерба для этих обоих элементов. Это средство заключается в системе легитимации, которая является господствующею как в современной Германии, так и во Франции и в Англии, где она установилась ранее, чем в других государствах, благодаря особенностям ее политического строя.

Россия. История русского законодательства о праве передвижения распадается на два большие периода. Границею между ними является царствование Петра Великого.

В до-петровской Руси весьма резко выступает различие отношении государства к передвижению коренного и приезжих иностранцев. Тогда как русские пользовались правом беспрепятственного прохода и переезда по всей России, для иностранцев это право было ограничено. По отношению к ним развился мало-помалу институт «проезжих грамот», напоминающий позднейшие паспорта. Наиболее ранние известия о «проезжих» встречаются в Новгороде еще в конце XIII ст.: там они выдавались иностранцам для спокойного возвращения в их отечество. С конца ХV-го века уже вполне образуется установление проезжих, по которым иноземцы въезжали в Россию, a русские подданные отправлялись за границу. Мотивами их установления являлись отчасти политические соображения (чтобы иностранцы не проведали русских дел), отчасти же религиозные опасения (чтобы они не внесли в русскую жизнь ереси и не совратили русских людей из православия). Эти соображения заставляли правительство обязывать проезжими и русских, отправлявшихся в чужеземные государства. В течение XVII века без особенных жалованных грамот, за красною печатью, иностранцы не могли входить внутрь России, a тем менее разъезжать по ее городам и даже ярмаркам. Что касается до права поездок русских подданных за границу, то по этому предмету находится ряд в высшей степени любопытных постановлений в Уложении Царя Алексея Михайловича (гл. 6-я, шесть статей). Всех, отправляющихся заграницу, Уложение обязывает иметь «проезжие грамоты». Не исполнившим этого требования закон угрожает строгими наказаниями: смертною казнью, если по возвращении отлучившегося «без проезжие грамоты самовольством» будет доказано следствием, что «он впрямь ездил в иное государство без проезжие грамоты для измены, или для иного какова лихого дела» (ст. 3); если же будет обнаружено; что он ездил не с коварными замыслами, «для торгового промыслу, a не для измены», в таком случае Уложение повелевает «ему за то учинити наказание, бити кнутом, чтобы на то смотря иным неповадно было так делати» (ст. 4). Но, угрожая строгими наказаниями за самовольные отлучки без проезжих грамот, Уложение, с другой стороны, принимает меры к обеспечению интересов отъезжающих за границу. Оно обязывает воевод выдавать проезжие «без всякого задержания» (в Москве отъезжающие за границу должны были «бити челом» самому Государю). Если же «которые воеводы проезжих грамот кому вскоре давати не учнут, и тем учинят кому простой и убытки, и сыщется про то допряма, и воеводам за то быти от Государя в великой опале. A что они кому учинят убытка, и то на них доправити вдвое, и отдати челобитчиком» (ст. 2). Пограничным обывателям Уложение дозволяет ездить в Литовскую и в Немецкую сторону «без проезжих—для того, что они с Литовскими и с Немецкими порубежными людьми живут смежно».

Что касается передвижения русских подданных в пределах России, то оно до начала ХVIII-го века не подвергалось, вообще, никаким ограничениям. Как в древнейшие времена, так и в позднейшие, общины не могли останавливать движение своих членов: ни выход из общины, пи вступление в нее не были обставлены ограничениями. Только в некоторых случаях, для предупреждения действий безнравственных или преступных со стороны лиц, неизвестных миру, община могла требовать от входивших в ее черту, чтобы они указали поручителей — своих «знатков и знакомцев». В конце XVII века начинает практиковаться в Москве также и записывание в книги земского приказа: в 1686 году цари Иоанн и Петр утвердили доклад стрелецкого приказа, по которому установлено взимать штраф с того, у кого объявятся люди без записки, в 1-й раз—в 25 руб. за каждого пришлого, во 2-й—в 50, a в 3-й раз—в 100 руб. Исключение из общего правила свободного проезда делалось в XVII ст. лишь относительно лиц духовного ведомства, которые не могли отлучаться без дозволения епархиальных архиереев, и относительно крестьян, которых, с развитием крепостного права, нельзя было ни принимать, ни держат «безъявочно» и «без отпускных». При Петре Великом право свободного передвижения подверглось значительным ограничениям, вылившимся впоследствии в сложную паспортную систему. Развитию законодательства о паспортах сильно содействовали, с одной стороны, установление подушной подати т рекрутства, с другой—все большее и большее увеличение числа беглых, уходивших от рекрутчины и налоговых тягостей, разбойников и т. под. лиц, с которыми государство вынуждено было бороться. Паспорта служили средством контроля над путешествующими, путем которого правительство стремилось открыть гулящих и подозрительных людей и приписать их к тяглу. Каждому из воевод предписано было (в 1719 г.) «смотреть, чтобы в его провинции никакие гулящие люди не обретались, a увечных высылать в те города и села, кто откуда скажется, a неувечных в службу или в работу, куда будет требоватися, отсылать; також гулящих людей без проезжих писем не пропускать». Лица, не имеющие при себе «пашпорта или проезжева или прохожева письма», должны быть признаваемы «за недобрых или за прямых воров» (указ из военной коллегии, 30-го октября 1719 г., o поимке беглых драгун, солдат, матросов и рекрут). В этом же указе повелено было, «чтобы никто никуда без проезжих или прохожих писем из города в город и из села в село не ездил и не ходил; но каждый бы имел от начальников своих пашпорт или пропускное письмо как о том Его Царского Величества особливые указы повелевают». В 1724 году был издан ряд новых законоположений о паспортах, изложенных в особом указе под названием «Плакат». Этот указ касается различных предметов: рядом с постановлениями о паспортах он говорит «о сборе подушных денег, о повинностях земских обывателей в пользу квартирующих войск и о наблюдении полковым начальством благочиния и порядка в селениях, войсками занимаемых». Уже из этого простого перечня видно, что меры о паспортах стояли в тесной связи с новыми финансовыми мерами государства и его полицейскими потребностями. Правительству необходимо было установить контроль над плательщиками. В виду этого было повелено, чтобы тяглые люди не отлучались из мест своего жительства без позволения начальства и без определенных видов. Плакат различает, во 1-х, покормежные письма и, во 2-х, пропускные письма. Покормежные выдавались крестьянам, отправлявшимся на работы в своем уезде. Если же крестьянин желал отправиться в другой уезд, то должен был получить от своего начальства пропускное письмо, с которым он являлся к земскому комиссару и получал от него новое письмо. Срок таких отпусков не мог превышать трех лет. На паспорте велено было писать приметы его обладателя, ему присвоен был индивидуальный характер и лишь с течением времени раз-решено было вписывать в один паспорт жену при муже и малолетних детей. Первоначально паспортная система касалась, главным образом, податных классов населения, но впоследствии ей были подчинены, хотя и не в одинаковой степени, все вообще подданные.

Из дальнейших законодательных мер относительно паспортной системы необходимо указать на установление паспортных сборов или пошлин. Первоначально паспорта не служили у нас источником государственного дохода. Плакат 1724 г. устанавливал, правда, сбор с каждого «пропускного письма» в 2 коп., но этот сбор имел целью только возмещение расходов на бумагу и на записи паспорта в книгу земского комиссара. Впервые фискальное значение паспорт получил в 1763 году, когда установлено было взимание денежных сборов с паспортов годовых и более краткосрочных в размере. 10 коп., с двухгодовых—50 коп. и с трехгодовых—по-1 руб. С течением времени, размеры этих сборов были повышены; так, в начале XIX века сборы за паспорта доходили: для мещан и крестьян за годовой—до 6 руб., за трехгодовой — до 30 руб. и за пятилетний — до 70 руб. (ассигнациями). В 1825 и 1829 гг. сборы эти были значительно понижены: так, за годовой паспорт взималось 1 р. 45 коп., за двухгодовой — 2 р. 90 коп. и за трехгодовой — 4 р. 35 коп. В этих размерах сборы с паспортов взимались до реформы паспортного законодательства в 1894 году.

Крупные недостатки нашей паспортной системы и крайняя стеснительность паспортов для народа, высказавшаяся немедленно по их учреждении, вызвали целый ряд правительственных мер, состоявших преимущественно во временных льготах по выборке паспортов или в упрощении и облегчении установленного по этому предмету порядка. Меры эти приносили свою долю пользы, но нисколько не затрагивали общих начал паспортной системы, которая, в существенных своих основаниях, сохранилась у нас до новейшего времени в объеме и духе узаконений ХVIII века. Так, действовавший еще в 1894 г. устав о паспортах, в l ст., содержал безусловное, заимствованное из указа 30 октября 1719 г., правило, что «никто не может отлучаться от места постоянного своего жительства без узаконенного вида или паспорта», a по статье 194 того же устава «все отлучающиеся, по установленным билетам и паспортам, из одной губернии в другую должны предъявлять оные: во время пути—на учрежденных в городах заставах и шлагбаумах, a по прибытии на место отпуска, в городах—городским полициям, в уездах же—уездной, волостной или сельской полиции». С другой стороны, в законе сохранялись весьма строгие наказания за нарушение паспортных правил. Ст. 317 устава признавала беглыми всех тех, которые отлучались без узаконенного вида или далее срока, на который он выдан, или за пределы района, означенного в паспорте. За каждого пойманного беглеца, на основании ст. 331, выдавалось из казны особое денежное вознаграждение. Лица, не имеющие узаконенных видов, ловились и задерживались полициею, при чем, если докажут свое звание, то отправлялись в общество по этапу, a буде не имели никаких средств доказать настоящее свое звание или состояние, то с ними поступали, как с бродягами.

Вопрос о необходимости более крупных изменений в паспортном уставе был поставлен в 1847 г. Бывший министр государственных имуществ гр. Киселев выразил предположение о необходимости изменить постановления названного устава, касающиеся отлучек поселян из мест их жительства, «как стеснительные для самих крестьян и сельской промышленности». С этим соглашался и сам Император Николай I, высказавший, между прочим, следующую мысль: «нельзя ли бы было заменить все ныне существующие виды и проч. паспортами двух родов: полугодовыми и годовыми на выезд из своего уезда».

Этому предположению, как и предположениям гр. Киселева, суждено было получить осуществление лишь в новом (1894 г.) положении о видах на жительство. В 1847 же году предположения гр. Киселева вызвали возражения со стороны представителей разных центральных ведомств, а в 1849 г. Государственный Совет, под влиянием брожения в народе, решил отложить обсуждение предложенных изменений в паспортном уставе до общего пересмотра последнего. Вопрос об этом общем пересмотре паспортного устава был возбужден в 1859 г. и с тех пор, можно .сказать, не сходил с очереди вплоть до самого последнего времени.

Из всех учреждавшихся паспортных комиссий наиболее обращает на себя внимание II-я комиссия, образованная в 1869 г. из представителей разных ведомств под председательством статс-секретаря Сольского. «Комиссия эта, как говорится в правительственном издании (Полож. о вид. на жит. с изложением рассуждений, на коих оно основано; издание государственной канцелярии, СПБ. 1894 г.), подвергнув дело самому тщательному и всестороннему изучению, собрала множество материалов первостепенной важности». Комиссией был опрошен, между прочим, целый ряд экспертов по полицейской части, с целью выяснить значение паспорта в полицейском отношении. Показания этих экспертов, в числе которых находились: начальник петербургской сыскной полиции Путилин, бывший градоначальник С.-Петербурга генерал - адъютант Трепов, управлявший адресной экспедицией в том же городе полковник Фролов и многие другие,—почти повторяют друг друга, благодаря чему комиссия пришла к следующему единогласному заключению: «По соображении вышеизложенных, специалистами по полицейской части заявленных мнений, паспортная комиссия, с своей стороны, не могла не прийти к заключению, что содержащееся в действующем паспортном уставе общее воспрещение отлучаться с места своего постоянного жительства без узаконенного вида не представляется необходимым для охранения общественного порядка и безопасности, a потому в отношении лиц, для которых виды имеют значение исключительно полицейское (т. е. лиц, не принадлежащих к податным обществам), может, без действительных неудобств, быть ныне же отменено, с предоставлением каждому доказывать свою самоличность по требованию полиции, как узаконенным видом, так и иными способами. Равным образом, не оказывается надобности сохранять узаконения о явке и прописке видов, так как эти узаконения самими представителями полиции не признаются ведущими к цели, и притом, сколько известно, и ныне, за исключением столиц и немногих местностей, не строго применяются».

С целью выяснить податное значение паспортов, комиссией были опрошены управляющие казенными палатами, губернаторы и эксперты по крестьянским делам, которые и выяснили, что «крестьяне отлучаются преимущественно для отработки недоимок и что преграждать возможность отлучаться недоимщикам значило бы не облегчать, a затруднять поступление сборов; что мера невыдачи паспортов недоимщикам, по непонятному заблуждению, доселе считающаяся действительным против недоимок средством, вела всегда только к разорению и к затяжке недоимки в тех, к счастью, редких случаях, когда прилагалась в несколько обширных размерах». Но, несмотря на подобного рода отзывы, комиссия пришла к заключению, что установление новых паспортных правил для податных сословий не может получить окончательной обработки впредь до преобразования податной части, a также рекрутской повинности. В 1885 г., вскоре после отмены подушной подати, была образована особая «подготовительная комиссия», которой и поручен был пересмотр устава о паспортах. Выводы, к которым пришла эта комиссия, резко отличаются от заключений II-ой паспортной комиссии. Обсуждая вопрос о полицейском значении паспортов, подготовительная комиссия признала, что «при существующем складе нашей общественной жизни, при существующем у нас полицейском устройстве, паспорт представляется необходимым как по целям полицейским, так и в интересах самого населения. В полицейском отношении—паспорта и прописка их представляются важными в деле наблюдения за передвижением населения; в интересах же населения—желательно сохранение паспортов, как документов, признаваемых бесспорными, в видах обеспечения обывателей от могущих быть недоразумений и даже ни на чем не основанных придирок в тех случаях, когда является необходимость в удостоверении личности.» Что же касается податного значения паспортов, то комиссия пришла к заключению, что «отбывание повинностей как государственных, так земских и общественных, не может служить препятствием свободному передвижению крестьян и мещан и что как те, так и другие, нимало не разрывая своей связи с обществом и без вреда для податных интересов, могли бы пользоваться тем же правом свободных отлучек, как и лица всех других сословий».

Составленный подготовительной комиссией проект был передан на рассмотрение учрежденной в конце 1886 г. при министерстве финансов общей паспортной комиссии, в которой и подвергся некоторым довольно существенным изменениям. Но по многим наиболее важным вопросам комиссия не пришла к единогласному заключению, вследствие чего работы и этой комиссии не привели к положительным результатам.

Между тем несовершенства паспортного устава давали себя знать все более и более, почему Государственный Совет в 1891 г., по поводу одного дела, возникшего на почве помянутого устава и поступившего в Совет из Сената, поручил министру финансов, по соглашению с министром внутренних дел, внести в возможно скором времени на законодательное рассмотрение предположения об изменении устава о паспортах. Министры исполнили это поручение, положив в основу составленного проекта те выводы, к которым единогласно пришла общая паспортная комиссия. 9 марта 1893 г. проект был представлен в Государственный Совет и 5 июня 1894 г. утвержден под названием «Положения о видах на жительство».

Изложенный очерк истории нового закона показывает, что деятельность всех «паспортных» комиссий не приводила к положительным результатам. Причину этого явления усматривают в сложности предстоявшей реформы, так как паспорта в России, помимо полицейских целей, преследовали также податные и фискальные цели. Отказаться от выполнения паспортом какой-либо из этих целей правительство не решалось, несмотря на опыт европейских государств и на заключения некоторых паспортных комиссий. Под влиянием этого исторически сложившегося взгляда на значение паспортов, Государственный Совет и при обсуждении настоящего положения высказался, что «о совершенном упразднении паспорта или узаконенного вида в России не может быть пока еще и речи. Равным образом, лишать паспорт того значения, которое он, в течение почти двухвекового своего существования, приобрел у нас в податном и фискальном отношениях, было бы затруднительно. При этих условиях задача паспортной реформы должна заключаться в том, чтобы, не нарушая в корне присвоенного паспорту значения, ослабить, по возможности, не вызываемые необходимостью стеснения паспортного устава и предоставить населению все возможные облегчения в его отлучках из места жительства».

Новое положение введено в действие с 1-го января 1895 г. во всех местностях Империи, за исключением губерний Царства Польского. При этом были оставлены в силе следующие узаконения о паспортах: 1) лиц, состоящих на действительной военной и морской службе, a равно лиц войскового сословия казачьих войск; 2) иностранных подданных, проживающих в Империи; 3) лиц, отбывающих за границу и оттуда возвращающихся; 4) финляндских обывателей; 5) лиц римско-католического духовенства; 6) инородцев; 7) лиц, нанимающихся на золотые промыслы; 8) скопцов; 9) лиц, состоящих под полицейским надзором, учреждаемым по распоряжению административных властей и 10) ссыльно-поселенцев, водворенных в Сибири и других отдаленных местностях,

«Вид на жительство» — гласит 1-я статья закона,— «служит удостоверением личности, a равно права на отлучку из места постоянного жительства в тех случаях, когда это право должно быть удостоверено». Местом постоянного жительства новый закон, подобно старому, считает: 1) для дворян, чиновников, почетных граждан, купцов и разночинцев — место, где кто по службе, или занятиям, или промыслам, или недвижимому имуществу имеет оседлость, либо домашнее обзаведение; 2) для мещан и ремесленников—город, посад или местечко, к мещанскому или ремесленному обществу которых они причислены; 3) для сельских обывателей—сельское общество или волость, к коим они приписаны (ст. 2). Только что приведенные постановления отличаются от соответствующих постановлений устава о паспортах лишь иной редакцией; но уже следующие две статьи вносят в наше законодательство о паспортах нечто новое, a именно: в силу этих статей, никто не обязан иметь вид на жительство в месте постоянного своего жительства, a равно при отлучках в пределах того уезда, где находится это место постоянного жительства отлучающегося, a также за пределами сего уезда не далее пятидесяти верст от названного места, если отлучки продолжаются не долее шести месяцев; от лиц же, нанимающихся на сельские работы, не требуется видов на жительство не только в означенных местностях, но и в пределах волостей, смежных с тем уездом, в котором находится место постоянного жительства сих лиц, хотя бы отлучки их из этого места и продолжались более шести месяцев. Только что приведенные облегчения к передвижению населения, которые, как было выше упомянуто, проектировал отчасти Император Николай I, бесспорно полезны; к сожалению, немаловажные изъятия из этих правил достаточно парализуют их значение. Так, приведенные постановления не распространяются: на целый ряд городов, в которых содержатели меблированных комнат обязаны записывать в особую книгу паспорта своих постояльцев (см. 210 ст. уст. о пасп.); на местности, в которых введено в действие положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия; наконец, на фабриках, заводах и мануфактурах, на которые распространяется действие правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности (уст. пром. ст. 47), рабочие, по требованию фабричной инспекции или местной полиции, обязаны иметь виды на жительство, хотя бы эти фабрики, заводы и мануфактуры и находились м месте постоянного жительства означенных рабочих.

Допуская возможность обходиться в некоторых случаях без какого бы то ни было вида на жительство, новый закон, в отличие от старого, не считает и неимения его за уголовный проступок. По старому паспортному уставу, виновные в совершении этого проступка препровождались в качестве беглых этапным порядком в место постоянного их жительства, где и подвергались уголовной ответственности. Такими «беглыми» могли оказаться не только лица, случайно потерявшие паспорт, но и все те, «которые отлучились от своих обществ без надлежащего на то дозволения далее срока и места, какие для временных отлучек законом или в данных им видах определены». Таких лиц предписывалось полиции и частным лицам ловить и задерживать, при чем за каждого пойманного выдавалось особое денежное вознаграждение (ст. 317—343 уст. о пасп. изд. 1890 г.). Совершенно бесцельная строгость этих постановлений, отзывавшаяся главным образом, на массе крестьянского населения, ныне устранена.

В статьях 26—28 рассматриваемого положения значится нижеследующее: «При обнаружении лица, отлучившегося или проживающего без установленного вида, там где он требуется, или же с видом просроченным, либо ненадлежащим, полиция, если лицо сие докажет свою самоличность, выдает ему свидетельство на срок, достаточный для получения вида на жительство, и, во всяком случае, не долее, чем на шесть месяцев. В случае истечения срока выданного свидетельства, владелец оного снабжается полициею особым удостоверением, для отбытия в семидневный срок в место постоянного жительства. И лишь лицо, не отбывшее туда в указанный срок, высылается в оное мерами полиции; причем высылка эта производится соответственно званию или состоянию высылаемого, на основании особой инструкции, утвержденной министром внутренних дел». Постановления устава о паспортах применяются, таким образом, к лицам, оказавшимся без всякого вида на жительство, лишь в том случае, если они не в состоянии доказать каким-либо образом свою самоличность (ст. 30). По поводу этого остатка старины Государственный Совет высказал совершенно понятное желание, «чтобы законы о преследовании беглых и бродяг были подвергнуты пересмотру в видах ближайшего их согласования с действительною потребностью и основаниями новых постановлений о праве перехода и переезда».

Из других «общих положений» нового положения заслуживают внимания статьи 10 и 19, в силу которых: 1) сыновья и мужеского пола родственники, приемыши и лица, состоящие под опекою, по достижении всеми ими 18 лет, и 2) незамужние дочери, родственницы и приемыши женского пола, a равно девицы, состоящие под опекою, по достижении всеми ими 21 года, включаются в вид получателя, при котором жили, не иначе, как с их согласия (ст. 10). «Неотделенным членам крестьянских семейств, хотя бы и совершеннолетним, виды на жительство выдаются и возобновляются не иначе, как с согласия хозяина крестьянского двора. В случае отказа с его стороны, виды на жительство могут быть выдаваемы означенным лицам по распоряжению земского начальника, мирового посредника, непременного члена уездного по крестьянским делам присутствия, чиновника, либо комиссара по крестьянским делам или заменяющих их должностных лиц, по принадлежности. Распоряжения сего рода обжалованию не подлежат» (ст. 19). С изданием приведенных постановлений паспорта перестают служить орудием родительской власти, каким служили до сих пор.

Следует еще отметить постановление 22 статьи. До настоящего времени лицам, состоявшим на основании 48, 49 и 51 ст. улож. о нак. под надзором полиции или обществ, выдавались паспорта, в которых делалась отметка о их судимости с обозначением существа судебного приговора я тех местностей, в которых владелец вида не имел права появляться; кроме того, на паспорт налагался особый знак о судимости. Сохранение всех упомянутых отметок до издания рассматриваемого узаконения не было ограничено каким-либо сроком. Теперь же наложение красного знака отменено, a «волчьи паспорта», — как окрестил народ виды, на которых сделаны отметки о судимости, — заменяются по окончании надзора новыми, без отметок о судимости, «если на исключение таковых отметок последует разрешение губернского начальства».

Наконец статья 31 положения точно определяет порядок принесения жалоб на действия и распоряжения по делам, касающимся видов на жительство.

Кроме общих положений нового закона, в нем содержатся специальные постановления, относящиеся только до известных классов народонаселения. Все эти классы рассматриваемое положение подразделяет на две большие группы. Для первой группы, в которую входят не служащие дворяне, лица, уволенные от государственной службы, офицерские чины запаса, чиновники запаса, почетные граждане, купцы и разночинцы,— для всех этих классов видами на жительство служат бессрочные паспортные книжки, обложенные сбором в доход казны (ст. 33). Аттестаты об окончании курса в учебных заведениях и т. п., документы, заменявшие до сих пор паспорта, должны были быть заменены к 1 января 1897 г. упомянутыми книжками.

Более крупным и многочисленным изменениям подвергались постановления устава о паспортах, касающиеся другой группы населения—мещан, ремесленников и сельских обывателей. Для этих классов видами на жительство служат: паспортные книжки, паспорта и бесплатные виды на отлучку (ст. 39). Паспортные книжки выдаются на пять лет, тогда как ныне упраздненные «плакатные» паспорта выдавались лишь на три года. Получить паспортную книжку может всякий исправный и полноправный член Общества (ст. 41—42). Мещанам и, ремесленникам, за коими числятся недоимки по общественным сборам, паспортные книжки выдаются не иначе, как с согласия их обществ (ст. 43). Сельские обыватели, за коими числятся недоимки по тем из государственных, земских и мирских сборов, поступление которых обеспечивается круговою порукою подлежащих сельских, обществ, могут получать паспортные книжки лишь с согласия обществ, к коим они приписаны (ст. 44). Этой статьей власти крестьянских обществ над своими членами поставлен некоторый предел, хотя, с другой стороны, власть эта новым законом несколько усилена, так как, с отменой 1-го пункта 129 ст. положения о выкупе, отлучки недоимщиков поставлены в исключительную зависимость от согласия общества, вмешиваться и контролировать которое полиция не имеет права.

При выдаче паспортной книжки, установление, ее выдающее, обозначает в книжке годовой размер вышеупомянутых сборов, причитающихся по последней раскладке с лица, получающего книжку. Эту «сумму годовых сборов» владелец паспортной книжки обязаны ежегодно уплачивать: сельские обыватели—или в подлежащие по месту их приписки установления, или в казначейства, находящиеся в местах их временного пребывания; мещане: же и ремесленники—исключительно в подлежащие по месту их приписки общественные установления. Если сумма сборов, уплаченных отлучившимся за время пользования книжкою, окажется несоответствующею сумме действительно причитавшихся с него по раскладке за означенное время платежей, то по истечении срока книжки, a равно при утрате владельцем книжки права пользоваться ею, - недоплаченные отлучившимся суммы уплачиваются им обществу, a произведенные переплаты принимаются в зачет причитающихся с него платежей, по раскладке общества, на будущее время (ст. 45—48). Если, при предъявлении паспортной книжки в полицию, окажется, что владельцем книжки указанные в ней сборы не уплачены в установленный срок, то полиция отбирает от него книжку; последняя может быть отобрана также и в том случае, если отлучившийся оставит без всякого призрения членов семьи или воспитателей, нуждающихся в средствах к жизни и не могущих снискивать себе пропитание своим трудом. От сельских обывателей отобрание полицией паспортных книжек допускается сверх того: а) по требованию хозяина двора, к которому отлучившийся принадлежит, и б) в случае избрания отлучившегося на одну из должностей, означенных в ст. 112 общего положения о крестьянах. Для отобрания паспортной книжки в последних трех случаях требуется приговор подлежащего общества. Приговор об отобрании паспортной книжки от мещан и ремесленников утверждается губернским правлением, a в градоначальствах—градоначальниками. Приговор об отобрании паспортной книжки от сельских обывателей. представляется земскому начальнику, мировому посреднику, непременному члену уездного по крестьянским делам присутствия или чиновнику, либо комиссару по крестьянским делам, по принадлежности. Должностные лица сии, рассмотрев приговор по существу, если удостоверятся в его правильности, делают на приговоре отметку о неимении препятствий к приведению оного в исполнение. В противном случае, приговор представляется, вместе с заключением означенных должностных лиц, в уездный съезд, в съезд мировых посредников, в уездное по крестьянским делам присутствие и в другие учреждения, по принадлежности (ст. 56). Учреждения сии, рассмотрев дело по существу, или утверждают приговор общества, или отменяют его. О приведении в исполнение приговора об отобрании паспортной книжки названные должностные лица и учреждения сообщают подлежащим полицейским установлениям по месту пребывания отлучившегося, с препровождением копии приговора (ст. 54—56).

Что касается паспортов, то они выдаются на один год, на шесть и на три месяца; при этом, мещане, ремесленники и сельские обыватели могут получать паспорта независимо от лежащих на них недоимок по каким-либо сборам. Лица сии не могут, однако, возобновлять паспорта без согласия общества, если не уплатят всех, по указанным в статьях 43 — 44 сборам, недоимок, числящихся на них по 1 января того года, в котором заявлено ими ходатайство о возобновлении паспортов (ст. 59 —60). Паспорта, срок коих истек, отсрочиваются полициею по желанию владельцев, в местах временного их пребывания (ст. 61).

К числу симпатичных нововведений нового закона следует отнести и выдачу бесплатных билетов на отлучки сроком до одного года; билеты эти выдаются пострадавшим от неурожая, пожаров, наводнений и т. п. бедствий переселяющимся, с надлежащего разрешения, на казенные земли, не достигшим восемнадцатилетнего возраста и некоторым другим категориям лиц, перечисленным в статьях 63 — 64. Наконец, 65 статья предусматривает выдачу бессрочных бесплатных билетов.

Заключительные статьи (66—73) положения содержат в себе постановления о сборах с паспортов.

Размер этих сборов был несколько понижен (за годовой'—до 1 руб., вместо 1 руб. 45 коп.) и вместе с тем впервые установлен был денежный сбор за паспорта с лиц привилегированных сословий: паспортные книжки, выдаваемые им, были обложены сбором в 1 руб. в год, при чем этот сбор должен был оплачиваться паспортными марками.

Не прошло однако и трех лет со времени издания закона 1894 года, как в отношении к сборам за паспорта были произведена коренная реформа: законом 7 апреля 1897 г. отменены сборы, взимаемые в казну с видов на жительство как краткосрочных, так и долгосрочных. Этим законом положен конец фискальному значению внутренних паспортов, на уничтожение которого давно уже в нашей печати указывалось, как на меру крайне необходимую. Как средство извлечения государственного дохода, паспортный сбор не имел особенного значения: в 1895 г. доход по этой статье бюджета составил 4,1 миллиона руб., т. е. весьма ничтожную часть поступлений при миллиардном бюджете. Между тем для необеспеченных классов населения паспортные сборы, при всей их сравнительной незначительности, являлись нередко тяжелым бременем, тем более, что уплата этих сборов производилась обыкновенно именно тогда, когда положение плательщика особенно затруднительно. В мотивах к закону 1897 года вполне основательно указаны следующие соображения:

«Отправляясь на заработки, простолюдин вынужден делать различные затраты: ему необходимо запастись деньгами на дорогу и на прожитие до приискания работы, оставить своей семье средства на пропитание и, в некоторых случаях, обеспечить уплату следующих с него сборов. При таких условиях взыскание даже невысокой относительно пошлины, в размере от 15-ти коп. до 1-го руб., как это установлено Положением 3-го июня 1894 г., не может не почитаться для него чувствительным. Между тем заработанные на стороне деньги иногда служат, при тесноте земельных наделов сельского населения и при незначительности доходности последних, главнейшим средством к существованию и к уплате причитающихся с этого населения разного рода сборов. Уплата паспортных сборов является тем более ощутительною для наших рабочих, что, отправляясь на заработки, они отнюдь не могут быть уверены в возможности отыскать подходящую работу».

С другой стороны, нельзя не отметить еще одной особенности наших современных условий, делающей паспортный сбор обременительным и несправедливым для значительной части населения. Дело в том, что в отступление от коренного положения о необязательности видов в месте постоянного жительства, в некоторых местностях империи выборка видов на жительство, их прописка и, следовательно, уплата паспортных пошлин обязательна не только для пришлого, но даже и для местного населения. В силу ст. 3 Пол. 3-го июня 1894 г. постановление о том, что никто не обязан иметь вида на жительство в месте постоянного своего жительства, не распространяется на местности, находящиеся под усиленною охраною. Взимание паспортных пошлин с этой части населения едва ли может быть чем-нибудь оправдано.

Оканчивая этим рассмотрение законодательства о паспортах для передвижения внутри империи, переходим к краткому обзору законоположений о заграничных паспортах и выдаче паспортов иностранцам, прибывающим в Россию. Каждый, намеревающийся отбыть за границу, кто бы и какого бы звания ни был, обязан подать о том прошение губернатору и представить при нем от полиции свидетельство, удостоверяющее, что никакого законного препятствия к отъезду его нет. При отсутствии этих законных препятствий, губернаторы разрешают выдачу паспортов без замедления. По общему правилу, заграничные паспорта могут быть выдаваемы русским подданным только по достижении ими 20-летняго возраста. Многочисленные изъятия из этого правила касаются обоюдных на границах помещиков, купцов, их приказчиков, шкиперов, вольных матросов, молодых людей из купеческих семейств (которым, по достижении 17-тилетнего возраста, разрешается отправляться на шесть лет за границу для практических занятий в иностранных купеческих конторах), лиц, отправляющихся для излечения болезни, получения наследства и т. д. Существуют особые меры контроля за отбытием воинской повинности. Заграничные паспорта выдаются на известный срок, «с возвратом»; паспорта для выезда без возврата выдаются всем иностранцам, оставляющим Россию. Срок дозволенного пребывания всех вообще русских подданных за границею, с узаконенным паспортом, назначается пятилетний. В целом ряде случаев допускаются отсрочки (для художников, для коммерсантов и, в частности, купцов, торгующих на востоке, и т.д.). Заграничные паспорта подлежат двоякого рода сборам: 1) за напечатание для них бланкетов и 2) сбора, обращаемого в состав инвалидного капитала. Первый взимается при выдаче паспортов, в размере 50 коп. за каждый; второй взимается или при выдаче паспорта, или при возвращении из-за границы, по расчету десяти рублей за каждые шесть месяцев или 20 руб. за год и т. д., смотря по времени пребывания за границей. Именным указом Правительствующему Сенату 28 июля 1900 г. установлен был временный дополнительный сбор с заграничных паспортов (по 5 руб. в полугодие) для подкрепления средств Российского Общества Красного Креста, по усиленной деятельности его «по обеспечению быстрой помощью и должным уходом больных и раненых в рядах действующих на Дальнем Востоке войске». Сбор этот, хотя и был установлен временно и для определенной цели, не отменен однако и за минованием обстоятельств, его вызвавших.—Пограничные таможни обязаны строжайше наблюдать, чтобы все выезжающие за границу имели установленные паспорта. «Без паспорта», говорит закон, «никто, ни по какой причине, ниже ради богомолья, из пределов Империи выпускаем быть не должен, и, всякого такового, по задержании, надлежит отсылать на прежнее его жилище».

Что касается иностранцев, прибывающих в Россию, то они пропускаются как по паспортам, выдаваемым российскими миссиями и консульствами в иностранных государствах, так и по национальным паспортам и вандербухам (дорожные книжки), засвидетельствованным русскими миссиями и консульствами. Каждый иностранец, приехавший в Россию с законным паспортом, должен явится в первом лежащем на пути губернском городе к местному губернатору и, представя ему свой паспорт, получить взамен его паспорт для жительства и переездов в России. При предъявлении иностранцем заграничного паспорта для получения русского паспорта, от него отбираются обычные показания о его личности, продолжительности его пребывания, цели его и т. д. Паспорта на жительство и переезды в Империи выдаются иностранцам сроком на один год и облагаются установленным гербовым сбором; по наступлении срока, иностранец обязан испросить новый паспорт у начальника той губернии, в пределах которой он будет находиться при истечении этого срока. Значительные облегчения делает закон для пограничных жителей, имеющих надобность в деловых сношениях. Эти облегчения касаются одинаково как иностранцев, приезжающих в Россию, так и пограничных русских подданных для их кратковременных отлучек за границу.