

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Гуманитарный институт
Кафедра истории России

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

М.В. Деверин *М.В. Деверин*
подпись инициалы, фамилия
« 20 » июня 2016г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

46.03.02 Документоведение и архивоведение

Паспортная система России: основные вехи исторического пути и
перспективы развития

Руководитель *Г.М. Луцаева* доцент, канд.ист.наук Г. М. Луцаева

Выпускник ИИ12-06БД 151201139 *В.С. Клейко* В. С. Клейко

Красноярск 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 История формирования паспортной системы в России.....	13
1.1 Развитие паспортной системы в России с древнейших времен до XVIII в.	13
1.2 Преобразование паспортной системы в XVIII-XIX вв.	17
1.3 Паспортная система в России в XX в.	22
1.4 Преобразования паспортной системы России в конце XX в.	35
2 Основные положения функционирования современной паспортной системы в России.....	38
2.1 Положение о паспорте гражданина	38
2.2 Бланк паспорта гражданина Российской Федерации	40
2.3 Порядок выдачи, замены паспортов и пользования ими	47
3 Перспективы развития паспортной системы в России	52
3.1 Законопроект по реформации паспортной системы.....	52
3.2 Опыт внедрения универсальных электронных карт гражданина России.....	56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	61
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	64
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Эволюция документа, удостоверяющего личность в России.....	74
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Бланк паспорта гражданина РФ (20 страница)	75

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. На сегодняшний день паспорт – важный государственный документ, который создает условия для реализации прав граждан, обеспечивает безопасность личности и государства в целом. Именно паспорт предоставляет идентификационные сведения о личности, позволяет вовлекать население в правоотношения на законном основании, а также вести учет граждан Российской Федерации.

Проблема заключается в том, что среди населения присутствует пренебрежительное отношение к документу, удостоверяющему личность в виду незнания важности некоторых законодательных положений. Кроме того, часть жителей страны не осознает исторических предпосылок и необходимостей, а также порядка усовершенствования паспортной системы.

Актуальность изучения данной темы также обусловлена тем, что для пользователей документа особенно важно знать об организации паспортной системы страны и ее функционировании, чтобы формировать свою гражданскую позицию и приобретать навыки взаимодействия с органами государственной власти и гражданским обществом. Осмысление данных аспектов приведет к осознанию необходимости реформирования паспортной системы в виду развития информационного общества в государстве и мире в целом. Однако необходимого систематизированного комплекса материалов по данной теме для создания наиболее четкого представления об истории образования и становления паспортной системы, общих направлениях деятельности государства в отношении паспортной системы на сегодняшний день, ее модернизации - не существует.

Степень изученности темы. Данная проблема является междисциплинарной: исследования ведутся в юридических, технических и исторической науках. Поэтому тема раскрывается не только в отдельных исследованиях узкой направленности, но и в общих трудах по истории,

юриспруденции, электронике, которые освещают определенные вопросы функционирования паспортной системы, перспективы ее развития.

Отдельные аспекты проблемы затрагиваются в общих работах по истории России как дореволюционных¹, так советских² и современных³ авторов.

В исторической науке особенности развития паспортной системы с древнейших времен и до XX в. по большей части выявляются при анализе судебных документов разных эпох, в которых освещаются положения о понятии, составе, получении и изъятии «отпускных грамот», являющихся прототипом современного паспорта. К этим проблемам обращались в своих трудах Ключевский В.О.⁴ и Соловьев С.М.⁵ Работу по публикации данных источников осуществляли Б.Д. Греков⁷, Маньков А.Г.⁸ Однако вопросы паспортизации не рассматривались данными исследователями детально,

¹Андреевский И.Е. О правах иностранцев в России до вступления Иоанна III на престол великого княжества Московского – СПб., 1854; Гессен В.М. Подданство, его приобретение и прекращение – СПб., 1909; Градовский А.Д. Закон и административное распоряжение по русскому праву – СПб., 1874.

²Желудкова Т.И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного общественного порядка – М., 1977; Мэтьюз М. Ограничение свободы проживания и передвижения в России до 1932 г. // Вопросы истории – 1994. – № 4. – С. 22–34; Рыбальченко Р.К. Паспортная система в СССР – М., 1977; Сизиков М. И. История полиции России (1718-1917) – М., 1992.

³Барыкина И.Е., Гусман Л.Ю. Внутренняя политика Российской империи второй половины XIX в. в трудах в. Г. Чернухи // Петербургский исторический журнал: исследования по российской и всеобщей истории – 2014. – № 2. – С. 239; Конькова А.Ю. История паспорта в России // Секретарское дело – 1999. – № 3. – С. 85–88; Лучинин А.В. Паспортная система дореволюционной России (исторический обзор) // Вестник Уральского института экономики, управления и права – 2009. – Т. 8. – № 3 – С. 78–81; Малыгин А.Я. Был ли «закрепощен» советский крестьянин в результате введения паспортной системы в 1932 г. // Историко-правовой вестник сборник научных статей. Федеральное агентство по образованию, Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина – 2007. – С. 93–100; Пирузян Л.А. Экскурс в новейшую историю // История науки и техники – 2006. – № 6. – С. 4–26; Хрисанфов В.И., Турыгина Н.В. К историографии вопроса о численности русской эмиграции во Франции в 1920-1930-е гг. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 2. История – 2014. – № 3. – С. 17–27; Шаяхметова Т.Е. Полицейское законодательство в механизме контроля миграции населения и обеспечения паспортного режима в Российской империи XIX–начала XX вв. // Genesis: исторические исследования – 2015. – № 3. – С. 367–391.

⁴Ключевский В.О. Соч. в 9-ти томах. Т. 3. Курс русской истории. Ч. 3 – М., 1988.

⁵Соловьев С.М. Об истории древней России – М., 1993.

⁶Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России – М., 1989.

⁷Судебники XV–XVI вв. / Под ред. Б.Д. Грекова. – М.–Л., 1952.

⁸Маньков А.Г. Уложение 1649 г. Кодекс феодального права России – Л., 1980.

информация о ней представлена косвенно через исследования государственного устройства.

Основоположник марксистской историографии В.И. Ленин уделял внимание вопросам создания паспортной системы в советском государстве⁹. В своем труде он рассуждал об уничтожении паспортов как элементе закрепощения народа. Именно поэтому с 1917 г. в государстве в качестве удостоверения личности были не паспорта, а трудовые книжки, которые фиксировали трудовой стаж гражданина, но не позволяли никому распоряжаться его свободой. Многие россияне и сегодня придерживаются данной точки зрения. Однако как показывает история советского государства, уйти от паспортной системы невозможно. Вопрос заключается лишь в ее оформлении.

Во второй половине XX в. внимание исследователей было сосредоточено на деятельности советской милиции в силу того, что этот орган преимущественно занимался контролем паспортной системы. Ценные сведения о деятельности советских правоохранительных органов представлены в труде Желудковой Т.И.¹⁰ В данном исследовании говорится о поддержании порядка среди граждан Министерством внутренних дел (МВД). В этом огромную роль играла паспортная система: установление личности, жесткая политика по вопросу выезда за границу, а также въезда на территорию государства, вызванное острой политической обстановкой в мире и идеологией СССР.

В целом советская паспортная система подробно рассмотрена в трудах Рябова Ю.С.,¹¹ Желудковой Т.И., Хоботова А.Н.¹² В этих работах представлены: организационные формы, исторические предпосылки и последствия тех или иных событий и, соответственно, усовершенствований понятия паспорта и функционирования всей системы. Однако в данных

⁹Полное собрание сочинений В.И. Ленина – М., 1967.

¹⁰Желудкова Т.И. Деятельность советской милиции по охране общественного порядка – М., 1979.

¹¹Рябов Ю.С. Советская паспортная система – М., 1978.

¹²Желудкова Т.И., Хоботов А.Н. Из истории паспортной системы в СССР (1917–1974) – М., 1992.

работах не представлены сведения о дореволюционном развитии паспортной системы.

Также существует ряд публикаций советского времени в научных изданиях, посвященных конкретным периодам, историческим событиям, основам деятельности, связанным с развитием паспортной системы: Корецкий В.И. «Из истории закрепощения крестьян в России в конце XVI начале XVII веков»;¹³ Кусков Г.С. «Основные этапы развития советской паспортной системы»¹⁴ и др.

Единственным трудом современной исторической науки, отражающим основные факты исторического пути паспорта как документа, удостоверяющего личность можно считать исследование Авдеевой Н.В.¹⁵, однако акцент в нем сделан на советском периоде развития паспортной системы, предшествующая история детально не рассмотрена.

В юридических исследованиях на сегодняшний день преимущественно проводится анализ развития системы контроля за миграционными процессами в России в разные периоды времени, правовые основы создания паспортной системы в стране, реализация прав граждан страны в соответствии с организацией паспортной системы, изучение основных нормативно-правовых актов, регламентировавших паспортную систему в различные эпохи, проблемы юридической науки и правоохранительной практики в связи с организацией паспортной системы в стране. Примерами являются исследования Алмаевой Г.Х.,¹⁶ Амелина А.А., Беловой М.А.,¹⁷ Иванова С.К.,¹⁸ Фатихова Д.Р.¹⁹

¹³Корецкий В.И. Из истории закрепощения крестьян в России в конце XVI начале XVII вв. // История СССР – 1957. – №1. – С. 91–112.

¹⁴Кусков Г.С. Основные этапы развития советской паспортной системы – М., 1968.

¹⁵Авдеева Н.В. История паспорта – М., 2003.

¹⁶Алмаева Г.Х. Нормативно-правовые основы идентификации личности: историко-теоретическое исследование паспортов древних времен // Наука и образование в современной конкурентной среде. Материалы Международной научно-практической конференции – 2014. – С. 227–230.

¹⁷Амелин А.А., Белова М.А. Уголовно-правовая охрана законного оборота паспортов – М., 2010.

¹⁸Иванов С.К. Правовое регулирование системы контроля за миграционными процессами в Российской империи в XVII-XVIII вв. // Вестник Чувашского университета – 2010. – № 2. – С. 129–133.

В отношении современных юридических исследований в данной сфере чаще остальных поднимаются вопросы реализации паспортной системы, перспектив развития, дополнительных гарантии реализации права на свободу передвижения, законности использования биометрических данных. Данные темы освещали Галушкин А.А.,²⁰ Гура Г.М.,²¹ Дибель В.Ю.,²² Кириченко Ю.Н., Шуклина А.И.,²³ Малыгин А.Я.²⁴ и Сухарева-Крылова Е.А.²⁵

В электронике поднимаются темы актуальности разработки и определения функций автоматических систем паспортного контроля, определения принципов построения биометрических паспортных систем. Примерами являются работы Колпакова А.В., Чубукова Н.Н., Моисеевой Т.В., Терехина С.А., Мавзютова А.А., Столбецовой Е.С., Копылова Д.Н., Спиридонова И.Н.,²⁶ Минкина В.,²⁷ Толочко С.И., Черненького В.М., Спиридонова И.Н., Мартынова П.И.²⁸

Важно отметить, что комплексного исследования по развитию паспортной системы в России на сегодняшний день создано не было.

¹⁹Фатихов Д.Р. История правового регулирования российской паспортной системы // Юридическая наука и правоохранительная практика – 2013. – № 3. – С. 114–122.

²⁰Галушкин А.А. Оказание государственной услуги по выдаче паспортов гражданам Российской Федерации: история, практика, проблематика // Правовая инициатива – 2013. – № 6. – С. 3.

²¹Гура Г.М. Особенности паспортной системы Российской Федерации // Территория науки – 2013. – № 5. – С. 161–167.

²²Дибель В.Ю. Паспортная система, регистрация граждан: основные функции и задачи // Вестник Московского университета МВД России – 2012. – № 6. – С. 153–157.

²³Кириченко Ю.Н., Шуклина А.И. Юридическое значение паспортной системы Российской Федерации // Юго-Зап. гос. ун-т. Курск – 2011. – 711 с.

²⁴Малыгин А.Я. Роль единой паспортной системы в обеспечении безопасности государства // Труды Академии управления МВД России – 2007. – № 3. – С. 114–117.

²⁵Сухарева-Крылова Е.А. Новые правила выдачи загранпаспортов: дополнительные гарантии реализации права на свободу передвижения // Законы России: опыт, анализ, практика – 2010. – № 6. – С. 95–98.

²⁶Колпаков А.В., Чубуков Н.Н., Моисеева Т.В., Терехин С.А., Мавзютов А.А., Столбецова Е.С., Копылов Д.Н., Спиридонов И.Н. Автоматическая система паспортного контроля на основе биометрических технологий // Вестник Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана. Серия: Приборостроение – 2011. – № 5. – С. 64–68.

²⁷Минкин В. Биометрическая паспортизация. Мифы и реальность // Электроника: Наука, технология, бизнес – 2004. – № 6 (56). – С. 24–25.

²⁸Толочко С.И., Черненький В.М., Спиридонов И.Н., Мартынов П.И. Создание и внедрение автоматизированных систем паспортного контроля // Инженерный журнал: наука и инновации – 2012. – № 3 (3). – С. 8.

Цель работы – исследовать историю образования и развития паспортной системы России, основы ее функционирования на сегодняшний день и перспективы дальнейшего развития.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- проанализировать основные этапы развития паспортной системы России,
- проанализировать современное состояние основ законодательства в отношении паспорта гражданина РФ;
- изучить основы деятельности ФМС России в сфере паспортизации населения;
- сопоставить организацию паспортной системы России в разные периоды времени, выявить перспективы развития.

Объект исследования – паспорт гражданина России.

Предмет исследования – эволюция паспорта гражданина России.

Методология исследования основывается на применении междисциплинарного подхода к познанию, на стыке таких дисциплин как история, юриспруденция, электроника.

В работе использованы как общенаучные, так и специальные методы. Из общенаучных методов были применены следующие:

- метод анализа – один из важных методов, позволивший провести анализ данных в отношении паспортной системы, охарактеризовать периоды становления, и, таким образом, создать общее представление о развитии и состоянии паспортной системы;
- метод индукции был применен для сбора фактов истории развития и современному состоянию паспортной системы России, их анализа и подведения общих итогов;

– метод синтеза обеспечил в данном исследовании создание максимально полной характеристики паспортной системы, обозначения перспектив ее развития;

– метод моделирования был употреблен с целью прогнозирования перспективы развития паспортной системы России с учетом всех предыдущих этапов и современного законодательства, устройства общества.

Также в работе применялись специальные методы. Из конкретно-исторических методов – проблемно-хронологический метод использовался при сопоставлении разных этапов становления паспортной системы России. Сопоставительный метод был применен для сравнения организационных моментов системы в различные исторические эпохи.

Другая подгруппа специальных методов относится к юриспруденции:

– формальный метод использовался с целью описания, обобщения, классификации, систематизирования ряда нормативно-правовых актов и их положений с целью применения в исследовании;

– сравнительно-правовой метод был употреблен для проведения сопоставления состояний паспортной системы в различные эпохи на основе законодательных норм;

– метод толкования правовых норм применялся для конкретизации законодательных положений о паспорте в его современном состоянии.

Источниковая база исследования основывается на опубликованных источниках. К первой группе источников относятся нормативно-правовые документы федерального и ведомственного уровня.

Первая разновидность – это федеральные нормативно-правовые документы. На сегодняшний день в Конституции РФ представлены статьи, определяющие возможности, а также закрепляющие необходимость паспортной системы.

Постановление Правительства РФ № 828 от 08.07.1997 «Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации,

образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» - основной источник информации о современной форме паспорта гражданина и процедурах, связанных с данным документом: получение, замена.

Постановление Правительства РФ № 583 от 10.07.2013 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности Государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» - регулирует порядок предоставления услуг Федеральной миграционной службой (ФМС) в сети Интернет.

Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.1992 г. № 950 «О временных документах, удостоверяющих личность» говорит о возможности гражданина на время отсутствия паспорта получить документ, временно удостоверяющий личность: порядок получения, изъятия.

Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» освещает порядок оформления гражданства, отказа от него.

Проект Федерального закона РФ «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации» представляет собой перспективу развития паспортной системы в стране с учетом развития информационного общества.

Что касается ведомственного уровня нормативно-правовых документов, регулирование деятельности ФМС, осуществлялось в соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Важным документом, детально описывающим порядок работы ФМС в отношении выдачи, замены, изъятия паспортов, содержащий подробные инструкции, является Приказ ФМС России от 30.11.2012 г. № 391 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации,

удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

В силу развития информационного общества одними из самых информативных источников для работы стали официальные сайты организаций, которые составили вторую группу источников по теме исследования. На сайте Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД РФ)²⁹ доступны все нормативные документы, отражена деятельность, отчетность по выполненной работе, планы, дополнительные услуги, актуальные новости о государственных изменениях в законодательстве и прочих сферах, влияющих на взаимодействие службы с гражданами, работу паспортной системы страны, в том числе можно получить сведения об истории развития паспортной системы. Это информационный ресурс, позволяющий получить исчерпывающую информацию по различным аспектам исследования паспортной системы.

Территориальные рамки исследования – Российская Федерация с территориальным соответствием указанному хронологическому периоду.

Хронологические рамки исследования – 1715–2016 гг. Верхняя граница – 1715 г. – обусловлена моментом создания первой в истории государства паспортной системы. Нижняя граница – 2016 г. – отражает современное устройство паспортной системы России.

Научная новизна и практическая значимость работы заключается в том, что впервые в данной работе представлена эволюция организационных форм документа, удостоверяющего личность в России. Также в исследовании систематизировано освещен вопрос о развитии и современном функционировании паспортной системы России, представлен развернутый анализ перспективы развития паспорта с переводом в новую форму использования: в разделе «История формирования паспортной системы

²⁹Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: ГУВМ.МВД.рф.

России» представлены основные сведения для создания общей картины о развитии паспортной системы в нашей стране в период с конца X в. до сегодняшнего момента; раздел «Основные положения функционирования современной паспортной системы в России» представляет основные аспекты функционирования паспорта на сегодняшний день, ряд функций ГУВМ МВД России, выполняемых в связи с этим документом, права и обязанности граждан, аспекты в правоотношениях сторон, на которые нужно обращать особое внимание; раздел «Перспективы развития паспортной системы» нацелен на создание модели реализации реформы паспортной системы с учетом нынешнего развития этой области.

Апробация работы. Основные положения по данной теме были представлены на 3 конференциях: VIII международная научно-практическая конференции «Молодой ученый: вызовы и перспективы» (Москва, 2016 г.); международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Перспектив свободный – 2016» (Красноярск); XLIII Студенческая международная научно-практическая заочная конференция «Научное сообщество студентов XXI столетия. ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ» (Новосибирск, 2016 г.). По теме исследования опубликовано 2 статьи³⁰.

Структура работы состоит из введения, трех глав, заключения и приложений.

³⁰Клейко В. С. Исторический путь паспортной системы России // Молодой ученый: вызовы и перспективы: сб. ст. по материалам VIII междунар. науч-практ. конф. – № 6(8). – М., Изд. «Интернаука», 2016. – С. 149–152; Клейко В. С. Перспективы развития паспортной системы России // Научное сообщество студентов XXI столетия. ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ: сб. ст. по материалам XLIII Студенческой междунар. науч.-практ. заочной конф. (В печати).

1 История формирования паспортной системы в России

1.1 Развитие паспортной системы в России с древнейших времен до XVIII в.

В период с древнейших времен до XVIII в. понятия паспорта в государстве не существовало. В этот момент появляются только прототипы современного паспорта, обосновывается необходимость существования паспортной системы с целью учета населения для налогообложения.

По свидетельству из Лаврентьевской летописи появление прототипов паспорта относится к 945 г. В первую очередь, удостоверяющие документы получали купцы, занимавшиеся заграничной торговлей, им выдавались грамоты с указанием их кораблей для свободного въезда в порт. Причина появления учета населения заключалась в необходимости податного обложения в киевском и новгородском княжествах. Со второй половины XIII в., в период монголо-татарского ига, процедура повторялась и в других княжествах для определения размеров дани³¹.

Кроме количественного учета населения обращалось внимание и на проблемы его документирования. Это послужило причиной для введения в конце XIII в. «проезжих грамот», которые были своеобразным удостоверением личности для лиц, выезжавших в другие государства, а также приезжавшим иностранцам. Таким образом, местные власти могли контролировать их поведение³².

В XIV в. помимо «проезжих грамот» выдавались «отпускные жалованные грамоты» для русских подданных, отправляющихся за границу.

По мере развития общества и власти цель документа, удостоверяющего личность, также изменялась: основной причиной документирования переставало быть налогообложение. Так, были введены «отпускные» для

³¹Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: ГУВД.МВД.рф.

³²Ключевский В.О. Соч. в 9-ти томах – М., 1988. – Т.3. – С. 95.

холопов в 1482 г. Правом выдачи такого вида документа наделялись холоповладельцы и их приказчики. В дальнейшем по Судебнику 1497 г. было решено выдавать «отпускные» для холопов только по боярскому приговору или по решению наместников с боярским судом. Оформление отпускных влекло материальную ответственность в виде пошлин: за написание грамоты, за подпись, прикладывание печати³³.

С принятием Судебника 1550 г. был взят курс на централизацию делопроизводства, так как стало необходимым создание единого государства. Поэтому число городов, где могли оформляться отпускные холопам, сокращалось с 30-ти до 3-х (Новгород, Москва и Псков), и теперь получение отпускной могло быть оформлено только через наместнический суд³⁴. Таким образом, усиливалась роль государства в решении социальных вопросов.

В 1556 г. было решено аннулировать отпускные тех холопов, которые продолжали служить у своих господ, а отпускные, выбранные без боярской печати и «дьяческой руки», следовало оформить надлежащим образом.

В 70-80-е гг. XVI в. в виду разрухи и запустения в стране началось массовое бегство холопов, а также уничтожение документов во время пожаров, по этим причинам было принято решение о проведении переписи холопов. Единственным документом, подтверждавшим освобождение, стала выданная холопу отпускная грамота.

В начале XVII в. массовый голод, повлекший собой роспуск холопов, а затем многочисленные восстания, заставили власти пересмотреть решения по поводу холопов. Указом от 16 августа 1603 г. было установлено, что холопы, изгнанные хозяевами в голодный год без выдачи отпускных, могли получить отпускные документы в приказе Холопьева суда вне зависимости от места нахождения холоповладельца.

Также отпускать на волю по Уложению от 9 марта 1607 г. предписывалось содержащихся в рабстве девушек, достигших 17 лет,

³³Судебники XV-XVI вв. Под общ. ред. академика Б.Д. Грекова – М.–Л., 1952. – С. 15–18.

³⁴Судебники XV-XVI вв. Под общ. ред. академика Б.Д. Грекова – М.–Л., 1952. – С. 76–77.

молодых вдов через два года после смерти мужей, холостых парней старше 20 лет - если хозяин их не женил. Если отпущенные на волю холопы «уходили в воровство», то их отпускные аннулировались, а сами холопы возвращались прежним владельцам, в случае двукратной измены холопов казнили³⁵.

Соборное Уложение 1649 г. стало официальным оформлением полного закрепощения крестьян, после его принятия выдача отпускных грамот предусматривалась только «дочерям, девкам и вдовам»³⁶, которым вотчинники и помещики разрешали выходить замуж в другие землевладения.

Несмотря на обилие записей об освобождении крестьян и холопов в переписных книгах, в духовных, купчих и прочих грамотах, отпускные оставались основными документами, удостоверяющими личность отпущенного на волю человека.

Параллельно продолжал совершенствоваться порядок выдачи проезжих грамот. Соборным Уложением 1649 г. устанавливалась «свободная и обязательная выдача проезжих грамот тем, кто ехал в другие мирные с Московским государством для торгового промысла или иного какого своего дела»³⁷. Челобитные на выдачу таких грамот подавали в Москве на имя царя, в других городах — воеводам. В случае пересечения границы без проезжей грамоты следовало наказание кнутом, а за переход границы с целью государственной измены — смертная казнь.

Иноземные купцы также могли ездить по территории Российского государства лишь при наличии у них проезжей грамоты, выданной в Посольском приказе. Таким образом, царское правительство, поощряло

³⁵Соборное Уложение 1649 г. [Электронный ресурс]: Глава XI. ст. 3. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/11.htm/>.

³⁶Соборное Уложение 1649 г. [Электронный ресурс]: Глава XI. ст. 19. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/11.htm/>.

³⁷Соборное Уложение 1649 г. [Электронный ресурс]: Глава VI. ст. 1. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/6.htm/>.

внешние экономические связи и обеспечивало государственную безопасность.

Во второй половине XVII в. возникла острая проблема удержания крестьян на постоянном месте жительства. В городах частновладельческим крестьянам разрешалось проживать со своими владельцами без каких-либо документов. Для вольных людей, приходивших в города на заработки, в том числе артелями, в конце XVII в. была обязательной поручная запись и регистрация в управленческих учреждениях (в Москве в Земском приказе). Без такого оформления проживание и работа в столице запрещались.

В случае дезертирства и массовых уходов крестьян и работных людей в соответствии с Наказом 1683 г. устанавливалось двойное взыскание «зажилых денег». Также принимались меры по упорядочению передвижения русских подданных по территории России.

Таким образом, можно отметить, что в период с 945 г. по начало XVIII в. в России существовало два основных документа, удостоверявших личность: «проезжие грамоты» и «отпускные грамоты». Однако последние с каждым годом выдавались все ограниченнее. Это указывает на проблему развития паспортной системы в виду существования крепостного права. Впервые требование удостоверения личности законодательно закрепило Соборное Уложение 1649 г.³⁸ Фактически развитие паспортной системы происходило параллельно с развитием государства. Важно отметить, что развитие внешних экономических связей также влияло на создания документов, удостоверяющих личность, для иноземных купцов, посещавших Российское государство.

³⁸Маньков А.Г. Уложение 1649 г. Кодекс феодального права России – Л., 1980. – С. 108.

1.2 Преобразование паспортной системы в XVIII-XIX вв.

Войны и все вызванные ими действия власти в первой четверти XVIII в. порождали дезертирство, массовые самовольные уходы крестьян и работных людей. В этот период времени в виду активной реформаторской деятельности Петра впервые появилась паспортная система.

Неизменно продолжали выдавать купцам проезжие грамоты. В самостоятельную систему выделяли военнотружущих. Тем, кто был временно отпущен со службы, выдавали «письменные отпуска», а уволенным со службы — «абшиды»³⁹. Их назначение и порядок выдачи определялся в Артикуле воинском 1715 г. Другим названием являлось слово «ПАС», что в переводе с французского означало «проход, пропуск». Для того, чтобы получить такой «пас», необходимо было предоставить «абшид», подписанный президентом соответствующей коллегии. Для иностранных граждан, посещавших Россию, обязательным к получению был «пашпорт», иногда также называемый — «пас». Такие паспорта выдавались Коллегией иностранных дел⁴⁰. Первые паспорта без существенных изменений просуществовали вплоть до февральской революции 1917 г.

Учет населения и контроль передвижения осуществляла полиция. В этот период времени паспортное дело занимало ведущие позиции в ее многопрофильной деятельности.

Важную роль в созданной паспортной системе играло место жительства, которое невозможно было изменить без решения определенных властей. В соответствии с этим воеводы не могли пропускать на территории городов проезжих или «гулящих» людей без паспортов. Это впервые было закреплено законодательно в Указе 1714 г. и Инструкции 1719 г. С момента принятия данных документов для всех свободных жителей государства

³⁹Артикул воинский 1715 г. [Электронный ресурс]: глава девятая – о отпуске из службы. Артикул 71. – Режим доступа: http://militera.lib.ru/regulations/russr/1715_artikul/01.html/.

⁴⁰Голубев В.И., Шелковникова Е.Д. Особенности паспортной системы в Российской империи – 1998. – С. 145–147.

обязательным являлось наличие «проезжих писем» или «пашпортов» в случае, если они отправлялись в другие страны.

Однако на тот момент документы, удостоверявшие личность, подлежали массовой подделке, что привело к указанию Петра об ужесточении преследований мигрирующих преступников, опасных для общества, путем клеймения. Кроме того, подделка и использование таких документов карались ссылкой на каторжные работы.

6 июля 1724 г. Петром I был издан «Плакат» - законодательный акт, имевший ведущее значение в учете и документировании населения. С этим документом связывают установление паспортной системы для податного сельского населения, так как он предписывал порядок взимания подушной подати с населения.

Указом Петра I от 26 ноября 1718 г. было положено начало государственных ревизий населения. Такие «народные переписи» были единственным источником сведений о населении страны на протяжении почти полутора веков.

Итак, говоря о реально появившейся паспортной системе в России, стоит обращаться именно к эпохе Петра I. В этот период была создана система, которая успешно просуществовала до февральской революции 1917 г., несмотря на множество недочетов и определенных преобразований. Фактически она была разработана для эффективного осуществления налогообложения, потому как позволяла контролировать все население в стране и эффективно выстраивать административные процессы.

Меры борьбы Петра I с подделкой паспортов, а также с бегством и разбоем крестьян не решали существующих проблем с паспортной системой по прошествии времени, в связи с этим Указ 1803 г. вводил печатные паспорта на смену рукописным. Контроль над осуществлением паспортного режима по-прежнему относился к деятельности полиции. Круг их прав и обязанностей вплоть до конца XIX в. являлся Устав о паспортах и беглых. Статьей первой Устава была установлена обязательность прописки:

отлучаться от постоянного места жительства можно было лишь при наличии узаконенного вида или паспорта.

Еще одним законодательным документом, определявшим порядок работы полиции в отношении реализации паспортной системы, являлось Уложение о наказаниях. Так, например, по статье 950 в случае задержания лица с просроченным паспортом полиция, подвергнув задержанного в административном порядке аресту на 2-3 суток, высылала его к месту прописки. Если задержанный не имел узаконенного вида на жительство и ему не удавалось удостоверить свою личность, то с ним поступали как с бродягой: квалифицировали как уголовное преступление и карали ссылкой в Сибирь «на водворение»⁴¹.

В соответствии с этим же документом лицам, находившимся под надзором полиции или общества, выдавались паспорта, в которых делалась отметка об их судимости, и указывались места, в которых ранее судимый не имел права появляться.

Дворяне, не состоявшие на государственной службе, вместо паспортов получали грамоты на дворянское достоинство, которые также являлись документами, удостоверяющими личность владельца.

Отмена крепостного права, которое по факту являлось причиной замедленного развития государственности и паспортной системы в частности, в 1861 г. привело к реформированию паспортной системы. В 1869 г. была учреждена паспортная комиссия под председательством статс-секретаря Сольского, которая разрабатывала предложения об усовершенствовании существующей паспортной системы с учетом произошедших в стране перемен, однако предложения этой и создаваемых позднее комиссий были реализованы только в 1895 г.

Государственный Совет 8 июня 1894 г. утвердил последнее Положение о видах на жительство в царской России, которое также усилило роль

⁴¹Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: ГУВД.МВД.рф.

паспорта как средства полицейского надзора⁴². С 1 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 из одной местности в другую, обеспечивал общий учет податных людей и контроль за сбором недоимок.

Этим же Положением был введен ряд новых правил. Так, в случае нахождения лица вне места своего постоянного проживания без паспорта, полиция выдавала ему на срок до шести месяцев свидетельство и предлагала вернуться к постоянному месту жительства. Если это требование не выполнялось, то полиция препровождала нарушителя принудительно. Однако была отменена уголовная ответственность за нарушение паспортного режима.

По Закону 1894 г. паспорта судимых за правонарушения граждан заменялись на новые по факту завершения срока наказания, клеймения и прочие отметки были отменены. Однако замена документа, удостоверяющего личность, могла быть произведена только с разрешения губернского начальства.

С 1895 г. все население империи было разделено на две группы. К первой относились дворяне, офицеры, почетные граждане, купцы и разночинцы. Им выдавались бессрочные паспортные книжки. Ко второй — мещане, ремесленники и сельские обыватели. Для второй группы предусматривалось три вида на жительство:

- паспортные книжки: выдавались на пять лет при условии отсутствия задолженностей по сборам и платежам. В них указывался годовой размер сборов, в случае неуплаты установочного сбора в срок паспорта изымались полицией;

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

⁴²Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая I составленный – СПб., 1950. – Т. 14. – С. 1–102.

- бесплатные виды на отлучку: выдавались на срок до одного года пострадавшим от неурожая, пожара, наводнения.

Первая и единственная всеобщая перепись населения Российской империи проводилась по состоянию на 9 февраля 1897 г. В основе ее организации и программы был проект Семенова-Тян-Шанского. Учитывались три категории населения: наличное, постоянное (оседлое) и приписное. Паспорта были как бессрочными, так и сроком до 1 года, а также сроком на 5 лет.

По итогам множественных реформ, связанных в первую очередь с отменой крепостного права, можно сказать следующее: паспорт становится печатным вместо рукописного с целью уменьшить количество подделок; появляются понятия «отметка о судимости» (вместо предшествующих клеймений) и «дворянское достоинство». Теперь паспорт – вид на жительство: таким образом, отчетливо прослеживается стремление контролировать население через паспортную систему.

1.3 Паспортная система в России в XX в.

В 1903 г. был принят «Устав о паспортах». Он стал основным документом, регламентировавшим процедуру паспортизации населения России, и фактически первым официальным положением о паспортах, нацеленным исключительно на оформление функций паспортной системы. В соответствии с данным документом, лица, проживавшие по месту постоянного жительства, не обязывались иметь паспорта⁴³. Для дворян, купцов, чиновничества, почетных граждан и разночинцев это было место, где они имели недвижимое имущество, домашнее хозяйство, или проходили службу. Для мещан и ремесленников - город или другой населенный пункт, где они были причислены к мещанскому или ремесленному обществу. Для крестьян - сельское общество или волость, к которой они были приписаны.

Исключение составляли рабочие. Данному слою населения предписывалось иметь паспорта, даже в случаях, когда предприятие находилось в месте их постоянного жительства.

Преступные элементы общества, отбывшие наказание, продолжали находиться под надзором полиции. Паспорта им выдавались только с разрешения полиции. Вновь была введена отметка о судимости. Кроме того, производилась запись, ограничивающая места проживания.

Однако Указом от 5 октября 1906 г. были отменены некоторые ограничения, в частности, касаемые места проживания. Так, сельские жители и другие ранее податные сословия наделялись правом свободного избрания места постоянного жительства на одинаковых основаниях с лицами других сословий⁴⁴.

В то же время большое количество граждан выезжало за границу, что усугубляло функционирование паспортной системы в стране. Для того,

⁴³Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая I составленный – СПб., 1950. – Т. 14. – С. 1–102.

⁴⁴Именной Высочайший Указ от 5 октября 1906 г. [Электронный ресурс]: п. 5. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5206/>.

чтобы покинуть территорию страны, гражданам было необходимо получить в полиции свидетельства об отсутствии законных препятствий к отъезду, а первоначально оформить прошение на имя губернатора. Процедура оформления и выдачи заграничных процедур не занимала много времени. Срок действия такого паспорта составлял 5 лет. Получить документ можно было по достижению 20 лет. Контроль и учет за переездом границы осуществлялся на таможне. Фактически это был аналог гражданского паспорта, который стал применяться впоследствии.

В период с 1914 по 1918 гг. правительством было решено ограничить выдачу документов, удостоверявших личность, в связи с переходом государства на военный режим. Изменения наступили только в 1917 г., когда у власти оказалось буржуазное временное правительство. Кроме отмены данного ограничения других изменений в процесс работы паспортной системы оно не внесло. Выдача и действие паспортов на территории продолжали осуществляться в соответствии с Положением о видах на жительство 1894 г. до событий Октября 1917 г.

Со сменой власти начались коренные преобразования не только паспортной системы, но и всего государственного устройства страны. В первую очередь, был издан Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) и Совета народных комиссаров (СНК) «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 10 ноября 1917 г. Согласно данному документу были ликвидированы все сословия, соответствующие им привилегии и ограничения, существовавшие при царе. Итогом стало провозглашение равенства всех граждан⁴⁵. Это коренным образом изменило паспортный режим в стране. В виду происходивших в стране событий начались перемещения больших масс населения, особенно это касалось представителей дворянства, служилого населения. Для решения этих вопросов в составе Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) РСФСР, комиссариатов по внутренним делам и исполкомов на местах были

⁴⁵Декреты советской власти – М., 1957. – Т. 1. – С. 72.

созданы иностранные отделы. Они совместно с Народным комиссариатом иностранных дел (НКВД) РСФСР вели работу по обеспечению учета и перемещению в свои страны указанных категорий граждан. Координировало эту деятельность Центральное эвакуационное управление (Центрэвак) при СНК РСФСР.

В этот же период НКВД РСФСР и НКВД РСФСР издали нормативные акты, регулирующие вопросы въезда в Россию и выезда за границу. В их числе:

- приказ НКВД РСФСР № 89 (ноябрь, 1917 г.) «О выезде за границу граждан воюющих с нами стран с места их постоянного жительства»;
- приказ НКВД РСФСР (январь, 1918 г.) «О правилах въезда в Россию из-за границы русских граждан»;
- циркулярное письмо НКВД РСФСР № 91 (январь, 1918 г.) «Правила въезда в Россию» и другие.

На каждую поездку в страну или за ее пределы было необходимо получить специальную визу на выезд⁴⁶.

Своеобразно развивалась паспортная система в России в первые годы после Октябрьской революции. СНК РСФСР 5 октября 1918 г. принял Декрет «О Трудовых книжках для нетрудящихся». Целью Декрета были осуществление принципа всеобщей обязанности трудиться, привлечение к труду нетрудящихся. Трудовые книжки были не только средством контроля за выполнением трудовых повинностей нетрудящимися элементами, но и единственным документом для них, удостоверяющим личность⁴⁷. Выдача трудовых книжек, справок, свидетельств и других документов, как и при царской власти выдача паспортов, в соответствии с Инструкцией НКВД и Народного комиссариата юстиции (НКЮ) РСФСР от 12 октября 1918 г. «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» возлагалась на

⁴⁶Постановление НКВД от 2 декабря 1917 г. «О визации паспортов при въезде в Россию» – 1917-1918 гг. – С. 78.

⁴⁷Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. Отдел первый. Декреты Совета Народных Комиссаров – 1918 г. – № 73. – Ст. 792. – С. 893.

милицию, а общее руководство этой работой осуществляли подотделы отделов управлений исполкомов.

В период гражданской войны в России встал вопрос о едином документировании всех российских граждан. Первой такой попыткой была «Инструкция о порядке выдачи паспортов и временных свидетельств», объявленных приказом Главного Управления Советской рабоче-крестьянской милиции НКВД от 1 ноября 1920 г.

Выдачу паспортов и соответствующих справок могли осуществлять лишь уездно-городские и уездные управления милиции. Все остальные документы, оформленные другими подразделениями, считались недействительными и подлежали замене на паспорта.

Отличительной особенностью паспортов 1920 г. в сравнении с образцами царской России являлось внесение сведений о служебном, общественном и семейном положении. Особая отметка делалась в паспортах лиц, лишенных избирательного права в соответствии со статьей 65 Конституции РСФСР 1918 г. Выдача паспортов не являлась обязательной процедурой и оформлялась лишь по желанию граждан, так как экономические и политические условия не позволяли в тот период ввести единый документ для всех граждан.

Одной из основных проблем паспортной системы при смене власти являлось то, что продолжали функционировать старые паспорта и виды на жительство. Это являлось серьезным препятствием для осуществления гражданами своих прав во взаимоотношениях с государственными органами, учреждениями и частными лицами. Для персонального учета населения требовался единый, удостоверяющий личность документ. В 1922 г. ВЦИК утвердил Гражданский кодекс РСФСР, согласно которому каждый гражданин имел право свободно передвигаться по территории РСФСР, выбирать не запрещенные законом занятия и профессии, что в срочном порядке требовало оформления единообразия и обязательности документа, удостоверяющего личность, на территории государства.

В целях урегулирования создавшегося положения в НКВД РСФСР в 1922 г. и начале 1923 г. разрабатывались проекты положений об удостоверениях личности. 20 июня 1923 г. был принят Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об удостоверении личности», который юридически оформил слом старой дореволюционной паспортной системы. Все прежние документы, удостоверявшие личность, аннулировались, и с 1 января 1924 г. вводились удостоверения личности. Они содержали в себе следующие сведения: ФИО владельца; год, месяц и число рождения; место постоянного жительства; род занятий (основная профессия); отношения к отбыванию воинской повинности; семейное положение; перечень несовершеннолетних детей, внесенных в документ родителей⁴⁸.

В отступление от общего правила на несовершеннолетних в возрасте от 12-ти до 16-ти лет могли быть выданы отдельные удостоверения личности, но только по просьбе родителей или заменяющих их лиц, а при отсутствии родителей — по просьбе самих несовершеннолетних.

Срок выдачи удостоверения личности составлял 3 года. По желанию получателя в документе могла быть наклеена фотография. Однако получение удостоверения личности являлось добровольным правом граждан, а не обязанностью и отсутствие такого документа не влекло правовой ответственности.

В дополнение к Декрету ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 г. «Об удостоверениях личности» 26 апреля 1925 г. было принято Постановление СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях». Таким образом, начиная с 1925 г., место прописки гражданина стало важной составляющей паспортной системы и документа. Основанием для прописки могло быть удостоверение личности, актовая запись о рождении, расчетная книжка или

⁴⁸Об удостоверениях личности [Электронный ресурс]: декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 г. ст. 13. – Режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a649x809.htm/.

любой документ с места работы, членский билет профсоюза⁴⁹. А при отсутствии подобных документов, прописка могла быть оформлена по письменному заявлению прибывшего.

Наркомату внутренних дел РСФСР было поручено подготовить Инструкцию по применению Постановления СНК РСФСР от 26 апреля 1925 г. «О прописке граждан в городских поселениях».

В связи с этим циркуляром НКВД от 11 ноября 1926 г. было объявлено новое Положение «Об адресных бюро и адресных столах в РСФСР». С принятием данного Положения в основном завершилось становление адресных бюро.

5 июня 1925 г. Президиум Центрального исполнительного комитета (ЦИК) СССР своим постановлением утвердил «Положение о въезде в СССР и выезде из СССР» — это первый правовой акт, регулирующий вопросы выезда и въезда граждан в общесоюзном масштабе. Был закреплён порядок выдачи заграничных паспортов. Данная процедура, а также выдача виз иностранным гражданам относилась к ведению НКВД и его органов. К ведению НКВД была отнесена выдача дипломатических, служебных паспортов и виз на выезд за границу.

В декабре 1930 г. НКВД ликвидировали, после чего милиция, на которую возлагался основной объём работ по паспортизации населения, попала в ведение СНК, а затем в подчинение Объединённому государственному политическому управлению (ОГПУ).

Таким образом, после слома существующего строя в 1917 г. начались коренные преобразования в паспортной системе России. В виду расслоения населения страны, действия различных видов документов, удостоверяющих личность граждан, на территории государства и необходимости его развития в соответствии с новым строем, появилась необходимость создания

⁴⁹О прописке граждан в городских поселениях [Электронный ресурс]: постановление СНК РСФСР ст. 3 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

отлаженной паспортной системы, что привело к законодательному оформлению единой формы паспорта гражданина.

27 декабря 1932 г. в Москве председателем ЦИК СССР М. И. Калининым, председателем Совнаркома СССР В. М. Молотовым и секретарем ЦИК СССР А. С. Енукидзе было подписано Постановление № 57/1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов». Во всех паспортизированных местностях паспорт стал единственным документом, удостоверяющим личность⁵⁰. Предписывалось: «Паспортные книжки и бланки изготавливать по единому для всего Союза ССР образцу. Текст паспортных книжек и бланков для граждан различных союзных и автономных республик печатать на двух языках; на русском и на языке, общеупотребительном в данной союзной или автономной республике»⁵¹.

В паспортах образца 1932 г. указывались следующие сведения: ФИО, дата и место рождения, национальность, социальное положение, постоянное место жительства и место работы, прохождение обязательной военной службы и документы, на основании которых выдавался паспорт.

Одновременно с постановлением ЦИК и СНК СССР 27 декабря 1932 г. было издано постановление «Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ Союза ССР». Этот орган создавался для общего руководства работой управления рабоче-крестьянской милиции союзных республик, а также для введения по всему Советскому Союзу единой паспортной системы, прописки паспортов и для непосредственного руководства этим делом.

В областных и городских управлениях рабоче-крестьянской милиции (РКМ) были образованы паспортные отделы, а в отделениях милиции —

⁵⁰Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР, издаваемое управлением Совета народных комиссаров Союза ССР – М., 1932. – Отд. 1. – № 84. – Ст. 516. – С. 821–822.

⁵¹Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР, издаваемое управлением Совета народных комиссаров Союза ССР – М., 1932. – Отд. 1. – № 84. – Ст. 516. – п. 10. – С. 821–822.

паспортные столы. Была также проведена реорганизация адресно-справочных бюро.

Основная ответственность и контроль за реализацией паспортной системы возлагалась на начальников городских и районных управлений милиции, как руководителей органа, на который было возложено исполнение всех оформленных предписаний в отношении паспортной системы в государстве. В задачи руководителей входила организация работы по выдаче, замене, учету и контролю паспортов, а также руководство данными видами работ через паспортные отделы и столы, подчиненных органов милиции.

Органы милиции, в свою очередь, были обязаны осуществлять выдачу, обмен и изъятие паспортов; осуществлять прописку и выписку граждан; организовывать выдачу гражданам пропусков и разрешений на въезд в 1 пограничную зону; организовывать адресно-справочную работу; осуществлять административный надзор за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортного режима; проводить массово-разъяснительные работы среди населения; выявлять в процессе паспортной работы лиц, скрывающихся от органов советской власти.

Общее руководство работой управления РКМ союзных республик, в том числе и осуществление паспортной системы, было возложено на Главное управление РКМ. В его обязанности входило:

- оперативное руководство всеми республиканскими и местными аппаратами милиции, выделенными для проведения паспортизации;
- назначение, смещение всего руководящего состава паспортных аппаратов милиции;
- издание инструкций и распоряжений, обязательных для всех республиканских и местных органов милиции по вопросам, связанным с паспортной системой и пропиской паспортов.

При районных и городских Советах для надзора за соблюдением законности при выдаче паспортов были созданы специальные комиссии, которые рассматривали жалобы граждан на неправомерные действия

должностных лиц. Причиной к ужесточению требований паспортной системы в СССР послужил рост уголовной преступности, в результате бурной индустриализации в городах и коллективизации в сельском хозяйстве, нехваткой продовольственных и промышленных товаров.

По этим причинам с октября 1937 г. в паспорта стали клеивать фотографии владельца, второй экземпляр которой хранился в милиции по месту выдачи документа, это привело к повышению уровня идентификации владельца и временному снижению подделки документов, удостоверяющих личность. Кроме того, для избежания подделок Главное управление милиции (ГУМ) ввело специальные чернила для заполнения бланков паспортов и специальную мастику для печатей, штампы по креплению фотокарточек. Периодически проводились рассылки во все отделения милиции оперативно-методических ориентировок о способах распознавания поддельных документов.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 в качестве одной из мер борьбы с легкомысленным отношением к семье и семейным обязанностям было установлено, что при вступлении в брак и при разводе в паспортах производилась соответствующая отметка органами записи актов гражданского состояния (ЗАГС).

В конце 1930-х гг. паспортная система претерпела существенные преобразования. Нарушение правил паспортного режима влекло за собой ужесточенную административную и уголовную ответственность.

Ряд норм паспортной системы 1932 г. в виду перемен внутренней и международной обстановки к началу 1940-х гг. нуждались в уточнении и дополнении. Решением стало постановление СНК от 10 сентября 1940 г., утвердившее новое Положение о паспортах. Данный нормативный акт значительно расширил область применения Положения о паспортах, распространив его на пограничные зоны, сотрудников и рабочих ряда отраслей народного хозяйства.

Великая Отечественная война заставила власти ввести в стране военный режим, который повлиял на организацию паспортной системы. Возникла необходимость дополнительных усилий от советской милиции по поддержанию паспортного режима в стране. Циркуляр НКВД СССР № 171 от 17 июля 1941 г. предписывал наркомам внутренних дел республик и начальникам Управлений НКВД краев и областей следующий порядок документирования граждан, прибывающих без паспортов в тыл в связи с военными событиями: в случае утраты всех документов, проводить тщательный допрос и перепроверять все показания⁵². После этого выдавать справку с анкетными данными со слов. Данная справка не могла служить удостоверением личности владельца, но облегчала ему временную прописку и устройство на работу. Этот циркуляр был отменен только в 1949 г.

На усмотрение властей подобные меры предосторожности в военное время являлись одними из основных средств укрепления советского тыла, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. 9 августа 1941 г. постановлением СНК СССР было утверждено Положение «О прописке граждан, эвакуированных из прифронтовой полосы». Все эвакуированные, прибывшие на место расселения, как в организованном, так и в индивидуальном порядке, были обязаны прописать свои паспорта в милиции в течение 24 часов. Учитывая, что вместе с эвакуированным населением вглубь страны устремились и преступные элементы, которые пытались скрыться от органов власти, НКВД СССР в сентябре 1941 г. установил обязательную личную явку в милицию граждан для получения разрешения на прописку.

Приказом НКВД СССР от 5 июня 1942 г. в штаты паспортных отделов управлений милиции были введены должности инспекторов-экспертов, на которых возлагалось исследование и дача заключений по выявленным фактам подделок паспортов, поступающих из милиции; проверка паспортов

⁵²Реорганизация и развитие паспортной службы советской милиции, ее место и роль в укреплении общественного порядка в СССР в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период: монография. Ю.Н. Кириченко – Курск, 2011. – С.122.

лиц, допускаемых к особо важным государственным документам, а также к работе на предприятиях и в учреждениях, имеющих оборонное значение; проверка хранения бланков паспортов в милиции и т.д.

Одной из проблем военного времени стал поиск детей, утративших связь с родителями в период военных действий. 23 января 1942 г. СНК СССР принял Постановление «Об устройстве детей, оставшихся без родителей»⁵³. В соответствии сданным Постановлением при ГУМ НКВД СССР был образован Центральный детский адресный стол и соответствующие подразделения на местах. Всего за военные годы было разыскано более двадцати тысяч детей.

Завершение войны и процесс восстановления государства стал особенно продуктивным для функционирования паспортной системы. Работники паспортных аппаратов налаживали учет населения городов и рабочих поселков, выдавали возвращавшимся гражданам большое количество различного рода справок и ответов на запросы о без вести пропавших или потерявших связь с родственниками. Правовой основой по учету послевоенного населения послужило Постановление СНК СССР от 4 октября 1945 г. «О паспортизации населения». Основной целью являлось выявление общей численности населения по территории страны, установление соотношения сельского и городского населения.

21 октября 1953 г. Постановлением Совета Министров СССР утверждено новое Положение о паспортах⁵⁴. Положение устанавливало единый для СССР образец паспорта с текстом на русском языке и языке соответствующей союзной или автономной республики. Вместо выдававшихся ранее в большинстве случаев пятилетних паспортов устанавливались бессрочные, десятилетние, пятилетние и краткосрочные⁵⁵.

⁵³Об устройстве детей, оставшихся без родителей [Электронный ресурс]: постановление СНК СССР. – Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4340.htm/.

⁵⁴Бюллетень Исполкома Мосгорсовета депутатов трудящихся – М., 1955. – №11. – С. 25–29.

⁵⁵Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка – М., 1965. – С. 107–120.

В 1955 г. введено в действие Положение «О паспортно-регистрационном отделе». На этот отдел возлагались следующие функции:

- организация и руководство всей деятельностью работы по проведению в жизнь паспортной системы;
- выдача и обмен паспортов;
- прописка и выписка населения;
- ведение адресно-справочной работы;
- выявление преступников, разыскиваемых оперативными и судебно-следственными органами;
- выявление и удаление из местности с особым паспортным режимом лиц, подпадающих под паспортные ограничения;
- выдача гражданам пропусков на въезд в запретную пограничную зону;
- регистрация актов гражданского состояния (рождений, смертей, браков, разводов, усыновления и т.д.).

Кроме того паспортно-регистрационный отдел оказывал практическую помощь паспортным аппаратам на местах, командируя туда своих работников, разрабатывал и предъявлял руководству ГУМ проекты приказов и других руководящих документов по осуществлению паспортной системы и регистрации актов гражданского состояния; обеспечивал милицию бланками паспортов, свидетельствами регистрации актов гражданского состояния, пропусками и т.д.; вел учет разыскиваемых и принимал меры по заявлениям и жалобам граждан, поступающим в отдел; решал кадровые вопросы.

Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) и Совет Министров СССР в августе 1974 г. рассмотрели вопрос «О мерах по дальнейшему совершенствованию паспортной системы в СССР», а 28 августа 1974 г. Совет Министров СССР утвердил новое

Положение «О паспортной системе в СССР»⁵⁶. Данное Положение установило единый для всего населения страны порядок, предусматривающий обязанность иметь паспорт всем гражданам СССР, достигшим шестнадцати лет независимо от места проживания. Ведение всеобщей паспортизации стало главной обязанностью сотрудников всех паспортных аппаратов⁵⁷.

Действие нового паспорта было бессрочным. Для того чтобы учесть внешние изменения черт лица владельца паспорта, связанные с возрастом, предусматривается последовательная вклейка трех фотографий:

- первая — при получении паспорта, достигшим 16-ти лет;
- вторая — по достижении 25-ти лет;
- третья — по достижении 45-ти летнего возраста.

В паспорте нового образца было сокращено количество граф, содержащих сведения о личности гражданина и обязательные отметки. Сведения о социальном положении были исключены из паспорта, в виду частой перемены данных сведений на протяжении жизни гражданина. Также была упразднена графа со сведениями о приеме на работу и увольнении, поскольку эти данные фиксировали в трудовой книжке.

Новое Положение вводилось в действие с 1 июля 1975 г. До 31 декабря 1981 г. предстояло заменить и выдать паспорта миллионам городских и сельских жителей.

Итак, с 1932 г. паспорта стали ориентированными на союзное устройство государства. Несмотря на полное законодательное оформление всех необходимых положений бланка паспорта и порядка работы с ним, в виду изменения государственного строя в 1991 г., советская паспортная система оказалась несовершенной и несоответствующей международным стандартам.

⁵⁶Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР [Электронный ресурс]: постановление Совета министров СССР от 28.07.1974 г. – Режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_383/doc383a155x939.htm/.

⁵⁷Рябов Ю.С. Советская паспортная система – М., 1978. – С.11.

1.4 Преобразования паспортной системы России в конце XX в.

Полноценное оформление паспортной системы в соответствии с международными стандартами в стране произошло только в 1990-е гг. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 г. № 124 управления (отделы) виз, регистрации и паспортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и отделения (группы) виз и регистрации милиции были реорганизованы в паспортно-визовую службу (УПВС) органов внутренних дел Российской Федерации, как в центре, так и на местах. На УПВС и их подразделения возложены функции по выдаче паспортов, пропусков на въезд в пограничную зону, осуществлению регистрации граждан, адресно-справочной работе, регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства (пребывающих на территории России), выдаче им документов на право проживания; оформление документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу, исполнению законодательства по вопросам гражданства.

Паспортно-визовая служба, используя свои возможности, и в виду исторически сложившейся связи реализации положений паспорта органами милиции, принимала активное участие в борьбе с преступностью, обеспечении правопорядка и профилактики правонарушений. Кроме того, в части, относящейся к ее компетенции, она осуществляла реализацию законодательных актов в области обеспечения прав и свобод человека.

В целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, Указом Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 был введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации. Во исполнение данного Указа Правительство Российской Федерации 8 июля 1997 г. (№ 828) утвердило

Положение «О паспорте гражданина Российской Федерации», образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации⁵⁸. В том же Постановлении Правительства Министерству внутренних дел предписывалось:

- приступить с 1 октября 1997 г. к выдаче паспортов гражданина РФ;
- произвести выдачу паспортов в первоочередном порядке гражданам, достигшим 14-16-летнего возраста, военнослужащим, а также другим гражданам в случаях, определяемых МВД РФ;
- осуществить до 31 декабря 2003 г. поэтапную замену паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

В органах внутренних дел был проведен большой комплекс организационных и практических мероприятий по реализации Указа Президента от 13 марта 1997 г. и Постановления Правительства от 8 июля 1997 г.

Приказом МВД России от 7 октября 2003 г. № 776 Паспортно-визовое управление МВД России было преобразовано в Главное паспортно-визовое управление МВД России, а Центр паспортно-визовой информации в Центр паспортно-визовых информационных ресурсов МВД России, Центр обращений граждан по паспортно-визовым вопросам МВД России и Центр оформления приглашений иностранным гражданам МВД России.

В соответствии с п. 13 Указа Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 образована ФМС России, которой переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции МВД России. В настоящее время деятельность ФМС России регламентирует Приказ ФМС России от 30.11.2012 № 391 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по

⁵⁸Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: ГУВД.МВД.рф.

выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»⁵⁹.

Таким образом, с 1997 г. произошло окончательное оформление паспорта как основного документа гражданина Российской Федерации. Было введено положение о паспорте, том паспорте, который мы знаем на сегодняшний день. С этого момента функционирование паспортной системы считается наиболее полноценным и соответствующим международным стандартам в данной сфере.

⁵⁹Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ ФМС России от 30.11.2012 № 391 (ред. от 02.02.2015 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

2 Основные положения функционирования современной паспортной системы в России

2.1 Положение о паспорте гражданина

Паспорт гражданина Российской Федерации - основной документ, удостоверяющий личность гражданина на территории страны и подтверждающий российское гражданство за ее пределами. Получение паспорта – обязательная процедура для всех граждан России, достигших 14-летнего возраста и проживающие на территории страны⁶⁰.

Помимо отметок, размещенных уполномоченными органами, в паспорте не должно быть никаких иных, в том числе сделанных самостоятельно. В случае если данное правило нарушено, документ гражданина является недействительным. Механическое повреждение бланка паспорта так же является основанием для утраты юридической силы данного документа.

Иные причины прекращения действия паспорта освещенные в Положении. Одним из основных является истечение срока действия паспорта. Законодательно закреплены следующие сроки:

- от 14 лет - до достижения 20-летнего возраста;
- от 20 лет - до достижения 45-летнего возраста;
- от 45 лет - бессрочно.

По достижении гражданином 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене. Исключением являются военнослужащие, проходящие службу по призыву. Им паспорта выдаются или заменяются по окончании установленного срока прохождения службы⁶¹.

⁶⁰О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение от 8 июля 1997 г. ст. 1 п.1 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

⁶¹О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.2006 г. № 779 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

Контроль за исполнением Положения осуществлялся территориальными органами Федеральной миграционной службы. Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена.

На сегодняшний день вопросы, связанные с исполнением Положения временно отнесены к Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ. Существуют предложения об отнесении функций миграционного контроля, осуществляемого ранее ФМС, к подразделению МВД, а выдачу, замену паспортов осуществлять через многофункциональные центры. Однако законодательного закрепления данные положения пока не имеют.

2.2 Бланк паспорта гражданина Российской Федерации

Бланк паспорта гражданина Российской Федерации (бланк паспорта) изготавливается по единому образцу с указанием всех реквизитов на русском языке. Он имеет размер 88 x 125 мм, состоит из обложки, приклеенных к обложке форзацев и содержит 20 страниц, из них 14 страниц имеют нумерацию в орнаментальном оформлении, продублированную в центре страницы в фоновой сетке.

Бланк сшит по всей длине корешка двухцветной нитью с пунктирным свечением в ультрафиолетовом излучении. Бланк и вкладыш изготавливаются с использованием специальной бумаги, содержащей 3 вида защитных волокон, внутренние страницы имеют видимое на просвет изображение общего водяного знака, содержащего при рассмотрении в проходящем свете объемные начертания букв «РФ». Данные меры обеспечивают безопасность при использовании документа, а также снижение возможных подделок паспортов.

В бумагу девятнадцатой и двадцатой страниц введена защитная металлизированная нить, меняющая цвет в зависимости от угла зрения, отдельные участки нити видны на поверхности девятнадцатой страницы⁶².

Нумерация бланка паспорта состоит из 3 групп цифр. Первые 2 группы, состоящие из 4 цифр, обозначают серию бланка паспорта, третья группа, состоящая из 6 цифр, обозначает номер бланка паспорта. Данные цифры являются идентификационными для каждого конкретного бланка. По номеру соответствующие структурные подразделения и службы могут установить личность гражданина, также в соответствии с этими данными гражданин в праве получать различные государственные услуги или коммерческие.

Нумерация бланка паспорта воспроизведена:

⁶²О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.2006 г. № 779 п. 2 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

– в верхней части второй и третьей страниц, в верхней части левого и правого разворота вкладыша - способом высокой печати;

– в нижней части пятой - двадцатой страниц, вкладыша, заднего форзаца и обложки - способом лазерной перфорации. Изображение цифр серии и номера бланка паспорта формируется с помощью прожигаемых лазером в бумаге и переплетном материале видимых на просвет отверстий⁶³.

Обложка бланка паспорта изготовлена из износостойкого материала темно-красного цвета. В верхней ее части в две строки размещены слова «Российская Федерация», в середине воспроизведен золотистый тисненый Государственный герб Российской Федерации (без щита), а под ним - слово «паспорт». Данный реквизит обозначает принадлежность данного документа к конкретному государству, соответственно является дополнительным подтверждением оригинальности документа и удостоверения личности гражданина, предоставляющего данный документ.

В центре переднего форзаца помещено изображение Московского Кремля, под которым расположены типографский рисунок «розетка». В верхней части первой страницы бланка паспорта воспроизведено цветное изображение Государственного герба Российской Федерации. В середине (под гербом) в орнаментальном оформлении напечатаны в три строки слова «паспорт гражданина Российской Федерации». Под словами расположен типографский рисунок «розетка». Текст и «розетка» выполнены металлографическим способом печати. Данный рисунок также является дополнительной мерой безопасности, позволяет отличить подделку от оригинала.

Текст реквизитов и строки для внесения записей на второй, третьей, шестнадцатой и семнадцатой страницах бланка паспорта расположены

⁶³О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.2006 г. № 779 п. 3 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

параллельно сгибу бланка. Строки для внесения записей наносятся с интервалом 6,6 мм⁶⁴.

В верхней части второй страницы бланка паспорта размещены по центру выполненные офсетным способом печати слова «Российская Федерация», ниже - слова «Паспорт выдан», «Дата выдачи», «Код подразделения», «Личный код», «Личная подпись»⁶⁵. Эти сведения позволяют идентифицировать подразделение, выдавшее паспорт гражданину, закрепляет личную подпись гражданина, что может послужить доказательством при проведении экспертизы в случае подделки личной подписи гражданина.

В левом нижнем углу страницы напечатана подстрочная черта для подписи руководителя подразделения, выдавшего паспорт, и отведено место для проставления печати, обозначенное буквами «М.П.». Печать и подпись руководителя подразделения утверждают правильность оформления бланка, соответствия данным гражданина, а также законности получения им данного документа.

Третья страница бланка паспорта предназначена для размещения сведений о личности владельца паспорта. Страница состоит из 2 частей: верхние три четверти страницы - визуальная зона, в которой слева размещена фотография владельца паспорта размером 35 x 45 мм, а справа - следующие реквизиты, выполненные офсетным способом печати: фамилия; имя; отчество; пол; дата рождения; место рождения. Это основная информация для идентификации владельца паспорта и невозможности использования одного бланка разными людьми.

Место для наклейки фотографии обозначено уголками. В верхней и нижней частях поля для фотографии располагаются 2 прямоугольные

⁶⁴Постановление Правительства РФ от 25.09.1999 г. № 1091 [Электронный ресурс]: в ред. от 05.01.2001 г. № 7 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

⁶⁵О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.2006 г. № 779 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

реперные метки черного цвета, которые используются для позиционирования принтера при заполнении бланка. После наклеивания фотографии реперные метки визуально неразличимы. Нижняя четверть страницы, противоположная сгибу, - зона для внесения машиночитаемых записей. Данные записи позволяют идентифицировать сведения, представленные в бланке паспорта через машинные устройства с соответствующим техническим оснащением. Хотя на сегодняшний день данная функция не широко используется в органах государственной власти и подразделениях, часто можно столкнуться с применением данного шифра при работе таможенных органов. Правила и способ формирования машиночитаемой записи устанавливаются ответственным государственным органом по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти⁶⁶.

С целью защиты сведений о личности: третья страница при высокой температуре ламинируется пленкой с голографическим изображением; в правом верхнем углу третьей страницы расположен элемент, имеющий форму окружности, с буквами «РФ». В зависимости от угла зрения элемент меняет свой цвет с пурпурного на зеленый. Это также является средством безопасности для сведений, размещенных в бланке паспорта, в частности становится невозможным поменять фотографию гражданина, по которой идентифицируется владелец документа.

На четвертой странице записи и отметки не производятся.

Страницы бланка паспорта с пятой по двенадцатую предназначены для проставления отметок о регистрации гражданина и снятии его с регистрационного учета по месту жительства. В верхней части пятой страницы с ориентацией по центру размещен реквизит «Место жительства». Данный реквизит является обязательным, позволяет в случае необходимости определить место нахождения владельца. В случае если гражданин по

⁶⁶О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.2006 г. № 779 п. 9 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

определенным обстоятельствам временно проживает в другом месте, оформляется дополнительный документ, свидетельствующий о временной прописке. Данная отметка проставляется жилищно-эксплуатационной конторой по месту жительства гражданина в соответствии с изменениями.

Тринадцатая страница бланка паспорта предназначена для проставления отметок об отношении гражданина к воинской обязанности. В верхней части тринадцатой страницы с ориентацией по центру размещен реквизит «Воинская обязанность». Данный реквизит имеет особое значение для мужской части населения страны, потому как определяет круг лиц, подлежащих призыву на военную службу, призыву в вооруженные силы в случае введения военного положения.

Четырнадцатая и пятнадцатая страницы бланка паспорта предназначены для производства отметок о регистрации и расторжении брака. В верхней части четырнадцатой страницы с ориентацией по центру размещен реквизит «Семейное положение». Отметка проставляется органами ЗАГС.

Шестнадцатая и семнадцатая страницы бланка паспорта предназначены для внесения сведений о детях владельца паспорта, подписи должностного лица, выдавшего паспорт, и проставления печати территориального органа Федеральной миграционной службы. В верхней части семнадцатой страницы бланка паспорта (параллельно сгибу) с ориентацией по центру размещен реквизит «Дети». На семнадцатой странице с продолжением на шестнадцатую расположена таблица, состоящая из восемнадцати строк и четырех граф (слева направо): пол, фамилия, имя, отчество, дата рождения, личный код. Важным пунктом является то, что внесение данных реквизитов осуществляется только на несовершеннолетних детей. При смене паспорта по достижению возраста родителем и наступлению совершеннолетия ребенка отметка может не делаться.

Восемнадцатая страница бланка паспорта предназначена для внесения отметок о группе крови и резус-факторе владельца паспорта и о его идентификационном номере налогоплательщика⁶⁷. Данные отметки являются добровольными для проставления. Проставляют их медицинские и налоговые органы соответственно.

Девятнадцатая страница бланка паспорта предназначена для внесения отметок о получении основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, а также о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Наличие данного реквизита необходимо для сохранения основания действия юридической силы на различные виды деятельности гражданина, идентифицируемой по паспортным данным.

В верхней части двадцатой страницы бланка паспорта расположен типографский рисунок - орнаментальная бордюрная полоса с ориентацией по центру, под рисунком напечатан заголовок «Извлечение из Положения о паспорте гражданина Российской Федерации» и далее воспроизведен текст, представленный в Приложении Б. Данная информация необходима для повышения правовой грамотности гражданина в отношении документа, удостоверяющего личность, и представляет собой краткий свод основных правил паспортной системы.

На пятой, седьмой, девятой, одиннадцатой, тринадцатой, пятнадцатой и девятнадцатой страницах напечатано выполненное стилизованными буквами в орнаментальном оформлении слово «Россия». В бланке паспорта могут быть применены специально разработанные вшиваемые или вкладываемые элементы, предназначенные для повышения сохранности вносимых записей или для защиты бланка и произведенных в нем записей от подделок.

⁶⁷Постановление Правительства РФ от 22.01.2002 г. № 32 [Электронный ресурс]: п. 14 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

Таким образом, современный паспорт гражданина РФ представляет собой официальный документ, удостоверяющий личность, с указанием ряда идентифицирующих сведений, определенных законодательно. Благодаря оснащению бланка паспорта водяными знаками, металлизированными нитями и прочими реквизитами, ограничивающими возможность подделки документа, использование является безопасным. Идентифицирующие гражданина сведения так же позволяют избежать использование бланка паспорта другими лицами, и, таким образом, обезопасить гражданина от мошенничества.

2.3 Порядок выдачи, замены паспортов и пользования ими

Выдача и замена паспортов производились территориальными органами ФМС по месту жительства, по месту пребывания или по месту обращения граждан в порядке, определяемом ФМС. Однако на сегодняшний день в виду упразднения данной службы, вопрос определения ответственного ведомства решается. На время определения предписания данных функций продолжают функционировать территориальные подразделения ФМС.

Для получения паспорта гражданин представляет:

- заявление по установленной форме;
- свидетельство о рождении;
- две личные фотографии размером 35 x 45 мм.

В случае невозможности представления свидетельства о рождении паспорт может быть выдан на основании других документов, удостоверяющих наличие гражданства Российской Федерации, которые определены указами Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» и от 13 апреля 2011 г. №444 «О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации».

Замена паспорта производится при наличии следующих оснований:

- достижение возраста, предусмотренного пунктом 7 Положения;
- изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, изменение сведений о дате (число, месяц, год) и / или месте рождения;
- изменение пола;
- непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;
- обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей.

Для замены паспорта гражданин представляет:

- заявление по установленной форме;
- паспорт, подлежащий замене;
- две личные фотографии размером 35 x 45 мм;
- документы, подтверждающие указанные в пункте 12 Положения

основания для замены паспорта.

Документы и личные фотографии, необходимые для получения или замены паспорта, граждане представляют в территориальные органы ФМС непосредственно, либо через должностных лиц многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг.

Заявление о выдаче (замене) паспорта по форме, установленной ФМС, и личная фотография могут быть представлены гражданином в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Граждане, находящиеся в домах-интернатах для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиницах-приютах и других учреждениях социального обслуживания, вправе представлять указанные документы, заявление и личные фотографии должностным лицам этих учреждений.

Должностные лица многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг и учреждений социального обслуживания в 3-дневный срок представляют переданные гражданами документы, заявление и личные фотографии в территориальные органы ФМС для оформления паспорта.

В приеме документов, заявления и личных фотографий может быть отказано в случае, если они не соответствуют требованиям, предусмотренным Положением, или если представлены не все необходимые документы.

В случае представления заявления о выдаче (замене) паспорта по форме, установленной ФМС, и личной фотографии в форме электронного документа, паспорт, подлежащий замене, документы, указанные в абзацах третьем и шестом пункта 11 и абзаце пятом пункта 13 Положения, и личные фотографии представляются гражданином при получении паспорта.

Порядок представления заявления о выдаче (замене) паспорта по форме, установленной ФМС, и личной фотографии в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» устанавливается ФМС по согласованию с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации⁶⁸.

Документы и личные фотографии для получения или замены паспорта должны быть сданы гражданином не позднее 30 дней после наступления обстоятельств, указанных в пункте 1, 7 или 12 Положения. Если сроки предоставления документов нарушены, гражданину полагается выплатить штраф. Если гражданин просрочил предоставление документов в возрасте 14 лет, штраф за это налагается на родителей или опекунов.

В случае обращения гражданина по вопросу выдачи или замены паспорта по месту жительства паспорт выдается ему в 10-дневный срок со дня принятия документов территориальными органами ФМС. В случае обращения гражданина по вопросу выдачи или замены паспорта не по месту жительства, а также в связи с его утратой (похищением) паспорт выдается в 2-месячный срок со дня принятия документов территориальными органами ФМС.

В случае представления заявления о выдаче (замене) паспорта по форме, установленной ФМС, и личной фотографии в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и

⁶⁸О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение в ред. Постановления Правительства РФ от 12.08.2010 г. № 612 п. 14 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

муниципальных услуг (функций)» паспорт выдается в указанные сроки при представлении заявителем паспорта, подлежащего замене, документов, указанных в абзацах третьем и шестом пункта 11 и абзаце пятом пункта 13 Положения, и личных фотографий⁶⁹.

Гражданин обязан бережно хранить паспорт. Об утрате паспорта гражданин должен незамедлительно заявить в территориальный орган Федеральной миграционной службы. До оформления нового паспорта гражданину по его просьбе выдается территориальным органом ФМС временное удостоверение личности, форма которого устанавливается ФМС.

Лица, у которых прекратилось гражданство Российской Федерации, обязаны сдать паспорта в территориальные органы ФМС по месту жительства или месту пребывания, а лица, проживающие за пределами Российской Федерации, - в дипломатическое представительство или в консульское учреждение Российской Федерации в государстве пребывания, которые пересылают их в территориальные органы ФМС по последнему месту жительства или месту пребывания этих лиц на территории Российской Федерации.

Паспорт умершего гражданина сдается в органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, по месту государственной регистрации смерти для направления в территориальный орган ФМС по месту государственной регистрации смерти гражданина на территории Российской Федерации.

Паспорт гражданина, умершего за пределами Российской Федерации, сдается в дипломатическое представительство или в консульское учреждение Российской Федерации для последующего направления его в соответствующий территориальный орган ФМС на территории Российской Федерации.

⁶⁹О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.2006 г. № 779 п. 16 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

Найденный паспорт подлежит сдаче в территориальные органы ФМС или в органы внутренних дел. Органы внутренних дел направляют паспорт в соответствующий территориальный орган ФМС⁷⁰.

Паспорт лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы, временно изымается органом предварительного следствия или судом и приобщается к личному делу указанного лица. При освобождении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину.

Запрещается изъятие у гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, на сегодняшний день оформление и получение паспорта – полностью регламентировано законодательством. Гражданин несет ответственность за состояние и бережное хранение документа, а также своевременное предоставление необходимых для получения паспорта документов.

⁷⁰О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.2006 г. № 779 п. 20 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

3 Перспективы развития паспортной системы в России

3.1 Законопроект по реформации паспортной системы

В 2013 г. ФМС России был опубликован законопроект о паспорте гражданина нового образца⁷¹. Суть данного законопроекта заключается в переводе современного паспорта в электронную форму, соответственно с заменой бумажного бланка на пластиковую карту. Согласно законопроекту с 2015 г. в стране должна была начаться замена бумажных общегражданских паспортов на электронные идентификационные карты. Процесс не запущен до сегодняшнего дня, сроки ежегодно переносятся, законопроект все еще не утвержден, но процесс работы над реализацией данной реформы продолжается.

Предполагается, что карта будет представлять собой материальный носитель информации с персональными данными владельца, включая биометрические персональные данные, зафиксированные на ней в графической и электронной формах. Карта позволит идентифицировать личность ее владельца, как на сегодняшний день это происходит благодаря паспорту гражданина, и станет основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации. Главное преимущество заключается в том, что карта может не только идентифицировать личность в ее присутствии по мере предоставления документа, но также будет создан реестр данных в информационных системах, что повысит скорость предоставления государственных услуг через сеть Интернет. Срок действия электронной карты предположительно будет составлять 10 лет.

Законопроектом, в частности, определены:

⁷¹Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федерального закона РФ. – Режим доступа: <http://protivkart.org/documents/2381-proekt-federalnogo-zakona-rf-ob-osnovnom-dokumente-udostoveriyayuschem-lichnost-grazhdanina-rf.html/>.

- порядок выдачи и замены электронной карты;
- обязанности граждан по ее получению, хранению и замене;
- обязанности уполномоченного органа по оформлению, выдаче и замене электронной карты;
- порядок ее изъятия и аннулирования.

Данные функции в порядке осуществления не противоречат современному устройству паспортной системы в отношении процессов выдачи, замены, изъятия документа, удостоверяющего личность. Изначально планировалось, что новаторством в данном случае станет возможность оформления и выдачи карт через многофункциональные центры, но такая процедура с современными паспортами уже реализуется в них на сегодняшний день.

Также реестр данных, который планируется вести по мере выдачи карт, позволит обеспечить процессы оформления, выдачи, замены, использования и прекращения (приостановки) действия электронных карт без дополнительного пакета документов, который предоставляется гражданином для получения паспорта на сегодняшний день, а также заказ карты может быть возможен в электронной форме в виду наличия всех данных в базе.

Предусмотрено, что после вступления в силу Федерального закона, паспорт гражданина РФ, удостоверяющий личность гражданина, в качестве основного документа до его замены на электронную карту будет сохранять юридическую силу и признаваться действительным до 1 января 2025 г. Однако по истечению данного срока действительными будут считаться только электронные карты.

По мнению разработчиков законопроекта, его принятие позволит существенно снизить бумажный документооборот, сократить возможности для реализации мошеннических и коррупционных схем при совершении юридически значимых действий и оказании государственных услуг. Обеспечить дополнительную безопасность при использовании такого

документа позволит наличие биометрических данных владельца, которые – уникальны для каждого человека, соответственно подделка их невозможна.

Однако в законопроекте и сопутствующих документах не представлено финансово-экономического обоснования проекта. В пояснительной записке говорится, что оно будет подготовлено после утверждения правительством концепции ФМС «Удостоверение личности гражданина Российской Федерации нового поколения в виде электронной идентификационной карты». Однако до сегодняшнего дня данного обоснования не представлено. В виду расформирования службы, следует предположить, что данный процесс будет продлен на неопределенное количество времени.

Финансовая сложность в проведении данной реформы заключается в первую очередь в необходимости разработки ряда информационных программ для создания реестра личных данных граждан, достаточного уровня защиты этого реестра, ключей доступа и прочих технических основ функционирования базы. На сегодняшний день подобный опыт частично уже представлен в некоторых структурах государства. Так, например, применение биометрических данных гражданина уже осуществляется в заграничных паспортах нового поколения, а процесс создания единой электронной карты реализуется через проект «Универсальная электронная карта гражданина», оформление которой является добровольным, но она, по аналогу с электронным паспортом, содержит в себе ряд личных сведений о пользователе.

Другими финансовыми аспектами является техническое обеспечение учреждений и обучение персонала. Для считывания информации с электронных карт необходимо поместить устройства, предназначенные для этого, на все рабочие места государственных служб и подразделений, в ходе работы которых возникает необходимость в использовании персональных данных граждан. Кроме того, аналогичными устройствами необходимо оснастить многим некоммерческим организациям, предоставляющим

определенные виды услуг гражданам на основании гражданских договоров и прочего.

Таким образом, на сегодняшний день проект электронной паспортизации является в стадии разработки, приступить к реализации планируется по истечении одного календарного года.

3.2 Опыт внедрения универсальных электронных карт гражданина России

По состоянию на 2013 г. в Российской Федерации практически отсутствовали государственные услуги, которые могли быть предоставлены гражданину без личного посещения государственных учреждений и оформления бумажных документов. Попыткой исправить ситуацию следует считать принятие целевой федеральной программы «Электронная Россия 2002 – 2010»⁷².

Концепция формирования в России так называемого «электронного правительства» была утверждена распоряжением Правительства РФ № 632-р от 06 мая 2008 г.

В соответствии с данной концепцией было принято решение о введении в оборот универсальной электронной карты (УЭК). Задача УЭК состояла в наличии определенного количества сведений о гражданине, благодаря которым он может получать государственные услуги через онлайн-сервисы без сбора основных документов и предоставления их непосредственно в учреждение. УЭК была введена в обращение с 01.01.2013 г. на основании федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». На сегодняшний день УЭК задает единый федеральный стандарт предоставления услуг в электронном виде в Российской Федерации

УЭК, так же, как и заграничный паспорт нового образца, имеет встроенный микрочип и, по сути, является вместе с биометрическим заграничным паспортом еще одним электронным документом идентификации гражданина РФ. Кроме того на УЭК может быть внесена электронная подпись гражданина. К карте прикреплены банковские счета на усмотрение пользователя, что позволяет не только пользоваться

⁷²О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010 годы) [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65в ред. от 09.06.2010 г. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.

государственными и муниципальными услугами онлайн, но и оплачивать государственные пошлины, а также осуществлять платежи в розничной торговле.

Оформление УЭК осуществляется через многофункциональные центры, а также отделения банков, входящих в число сотрудников данной программы. Оформление происходит через предоставление гражданином документа удостоверяющего личность, страхового номера индивидуального лицевого счета (СНИЛС), идентификационного номера налогоплательщика (ИНН), полис обязательного медицинского страхования (ОМС), выписки банковских счетов, которые необходимо прикрепить к данной карте. Пользователь пишет заявление на оформление, данные вносятся в базу, после чего присваивается уникальный идентификационный номер, делается фото гражданина, образцы биометрических данных. В результате изготавливается карта. На УЭК вносится не полный перечень личных данных, некоторые из которых оформляются на усмотрение гражданина. Особенностью в отношении безопасности размещенных данных является система карты, благодаря которой она действует только в сертифицированных устройствах. Также всем пользователям выдаются памятки по безопасности использования УЭК⁷³.

Для государственных органов введение данной системы является удобным и потому, что позволяет оперативно и без лишних трудозатрат анализировать обращения граждан за государственными услугами в результате сводных данных муниципалитетов, субъектов федерации.

Таким образом, происходит взаимодействие граждан через УЭК с создаваемой инфраструктурой электронного правительства, сокращение документооборота, увеличение количества проведенных операций в области государственных и муниципальных услуг.

⁷³Официальный сайт АО «УЭК» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uecard.ru/>.

Система управления УЭК состоит из иерархии уполномоченных организаций субъектов Российской Федерации и федеральной уполномоченной организации.

Обработка запросов по региональным, государственным, муниципальным и коммерческим услугам относится к зоне ответственности уполномоченных организаций субъектов РФ.

Уполномоченные организации субъектов (УОС) организуют инфраструктуру по обслуживанию граждан и организации поставки региональных и муниципальных услуг в своем регионе.

При этом УОС может инициировать исходящие запросы граждан по оказанию услуг в других регионах (в том числе федерального уровня) федеральный уполномоченный орган.

Функции УОС:

- обеспечение на территории субъекта Российской Федерации выпуска, выдачи, обслуживания и хранения (до момента выдачи гражданам) универсальных электронных карт;
- ведение реестра УЭК, содержащего сведения о выданных на территории субъекта РФ универсальных электронных картах;
- обеспечение на территории субъекта РФ информационно-технологического взаимодействия государственных информационных систем и муниципальных инфосистем, определенных соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъекта РФ, в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием УЭК⁷⁴.

Однако по решению Правительства, УЭК не будут выпускаться с 1 января 2017 г. в виду перспективы применения инфраструктуры УЭК для электронной паспортизации граждан.

⁷⁴Официальный сайт АО «УЭК» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uecard.ru/>.

Инфраструктура, созданная под УЭК, будет использоваться для доступа к государственным услугам с помощью электронного паспорта, массовая выдача которого ориентировочно должна начаться с 1 января 2017 г.

На текущий момент выпущено 650 тыс. УЭК, а в Красноярском крае – 9061, срок действия ряда карт заканчивается через пять лет. Соответственно, все наработки в рамках проекта будут действовать для карт УЭК до 2021 г.

В случае замены УЭК на электронные паспорта планируется в обязательном порядке внести на карту паспортные данные, представленные на сегодняшний день в бланке современного паспорта. По желанию владельца, могут быть размещены следующие сведения: ИНН, номер карты пенсионного страхования, банковский чип, электронная подпись.

На сегодняшний день происходит проектирование совместимости будущего электронного паспорта гражданина с инфраструктурой УЭК для оказания государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с распоряжением Правительства от 26 сентября 2013 г. № 1742-р АО «УЭК», являющаяся федеральным уполномоченным органом, стала организацией, ответственной за обеспечение совместимости инфраструктуры применения удостоверения личности в качестве средства идентификации, аутентификации и авторизации в инфраструктуре по обслуживанию УЭК. Однако результатов данной работы на сегодняшний день не представлено.

В виду этих недоработок окончательного законодательного утверждения по оформлению электронного паспорта гражданина на базе УЭК на сегодняшний день не существует, хотя именно УЭК, являясь прототипом и, по факту, апробацией применения электронных документов, дает основания предположить, что перевод паспортной системы в электронную форму - неизбежен. Также в пользу внедрения электронной паспортизации выступает развитие информационного общества, активное

пользование сетью Интернет, возможность получения ряда как государственных, так и коммерческих услуг в режиме «онлайн», что приводит к сокращению документооборота, трудозатрат, увеличивает продуктивность работы: скорость исполнения услуги, качество, количество. Однако ряд граждан на сегодняшний день являются противниками введения повсеместных электронных паспортов в виду того, что считают данное новшество небезопасным в отношении использования персональных данных. Данная проблема решается с помощью размещения биометрических данных человека. Ряд граждан также выступает против электронных паспортов в виду личной неприязни к подобному учету населения. Однако данные точки зрения не имеют аргументированных обоснований, кроме личного недовольства выбранной формой, поэтому решающей роли в подготовке реформы не играют.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ истории становления паспортной системы в России, нормативных документов, регулирующих деятельность ФМС России на сегодняшний день, показывает следующее:

В период с 945 г. по начало XVIII в. в Русском государстве существовало два основных документа, удостоверяющих личность: «проезжие грамоты» и «отпускные грамоты» - они и являются прототипами современной паспортной системы. Развитие паспортной системы тогда было задержано существовавшим крепостным правом.

Впервые паспортная система в России появилась при Петре I, она состояла из «пашпортов» и «проезжих грамот». По итогам множественных реформ, связанных, в первую очередь, с отменой крепостного права, произошли перемены в паспортной системе: паспорт стал печатным, появились понятия «отметка о судимости» и «дворянское достоинство». Паспорт был видом на жительство. Паспорта были бессрочными, сроком на 5 лет и сроком до 1 года.

После изменения существующего строя в 1917 г. начались коренные преобразования в паспортной системе России. С 1918 г. были введены трудовые книжки как удостоверения личности, которые выдавались на 3 года. Однако оформление данного документа не являлось обязательным. С 1925 г. важную роль стала играть прописка, появился общегражданский заграничный паспорт. В 1932 г. паспорта стали ориентированными на союзное устройство государства. В 1936 г. в бланк паспорта была введена отметка ЗАГС о заключении брака. С 1937 г. обязательным реквизитом бланка паспорта стала фотография. С конца 30-х гг. была законодательно закреплена ответственность, в том числе уголовная, за нарушение правил паспортного режима.

В период Великой Отечественной войны часто употребляемым было понятие справки с анкетными данными для тех, кто утерял паспорт, а также

разрешение на прописку для эвакуированного населения. В 1953 г. положение о паспорте было дополнено сроками действия документа: бессрочный, 10 лет, 5 лет и краткосрочный. В 1974 г. официально была оформлена обязанность получения паспорта по достижению 16 лет. В паспорт клеивалось 3 фото по мере взросления в 16, 25 и 45 лет. Сведения о социальном положении были исключены, перестали отмечать сведения о работе, относя эту функцию к трудовой книжке.

С 1997 г. было введено положение о паспорте, действующее и на сегодняшний день и соответствующее международным стандартам в данной сфере. Вопросы, связанные с исполнением Положения о паспорте временно отнесены к Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ в виду упразднения ФМС. Дальнейших распоряжений по данному вопросу на данный момент не опубликовано.

Современный паспорт гражданина РФ обязателен к получению с 14 лет, оформляется только на русском языке. Смена производится в 20, 45 лет, а так же по мере необходимости. Паспорт изготавливается из специальной бумаги с водяными знаками, имеет защитную металлизированную нить, состоит из 20 страниц.

Основные указываемые в бланке паспорта сведения, порядок выдачи, замены паспортов закреплены законодательно. Гражданин несет ответственность за состояние и бережное хранение документа, а также своевременное предоставление необходимых для получения паспорта документов.

На сегодняшний день существует проект электронной паспортизации, который находится в стадии разработки. К данному моменту планируемой датой начала выдачи электронных паспортов определено 1 января 2017 г. Подготовка к данной реформе заключается в проектировании совместимости будущего электронного паспорта гражданина с инфраструктурой универсальной электронной карты гражданина для оказания государственных и муниципальных услуг.

Предпосылками такой реформы является активное пользование населением страны сетью Интернет, возможность получения с ее помощью ряда как государственных, так и коммерческих услуг. Подобные процедуры должны привести к сокращению документооборота, трудозатрат, увеличению продуктивности работы. Дополнительной мерой безопасности считается планируемое размещение биометрических данных человека.

Насколько легко реализовать данную реформу, судить сложно, но существуют предположения и опыт зарубежных стран о том, что использование единого документа – удобнее и практичнее.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

1. *Опубликованные источники*

1.1 *Нормативно-правовые акты*

- 1.1.1 Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.
- 1.1.2 Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета, 05.06.2002. – №100.
- 1.1.3 Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.
- 1.1.4 О паспорте гражданина РФ [Электронный ресурс]: положение от 8 июля 1997 г. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.
- 1.1.5 Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федерального закона РФ. – Режим доступа: <http://protivkart.org/documents/2381-proekt-federalnogo-zakona-rf-ob-osnovnom-dokumente-udostoverayayuschem-lichnost-grazhdanina-rf.html/>.
- 1.1.6 Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР от 05.06.1984. – № 27.

- 1.1.7 Артикул воинский 1715 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://militera.lib.ru/regulations/russr/1715_artikul/01.html/.
- 1.1.8 Соборное Уложение 1649 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/1649/11.htm/>.
- 1.1.9 Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.1992 г. № 950 «О временных документах, удостоверяющих личность» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации – 1992. – № 24.
- 1.1.10 Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ № 828 от 08.07.1997 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.
- 1.1.11 О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002 - 2010 гг.) [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (ред. от 09.06.2010 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.
- 1.1.12 Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.2003 г. № 91 «Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2003. – № 7.
- 1.1.13 Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности Государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ № 583 от 10.07.2013 //

Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

1.1.14О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р (ред. от 10.03.2009) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

1.1.15Концепция введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2013 г. № 1699-р. – Режим доступа: <http://rg.ru/2013/09/25/pasport-site-dok.html/>.

1.1.16Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ ФМС России от 30.11.2012 № 391 (ред. от 02.02.2015) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/>.

1.1.17Об удостоверениях личности [Электронный ресурс]: декрет ВЦИК и СНК СССР от 20 июня 1923 г. – Режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a649x809.htm/.

- 1.1.18 О трудовых книжках для нетрудящихся [Электронный ресурс]: декрет СНК РСФСР // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.
- 1.1.19 Об утверждении Положения о паспортах [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров СССР // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.
- 1.1.20 О прописке граждан в городских поселениях [Электронный ресурс]: постановление СНК РСФСР. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.
- 1.1.21 О выдаче гражданам Союза СССР паспортов на территории Союза ССР [Электронный ресурс]: постановление СНК СССР от 28.04.1933 г. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>.
- 1.1.22 Об устройстве детей, оставшихся без родителей [Электронный ресурс]: постановление СНК СССР. – Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4340.htm/.
- 1.1.23 Именной Высочайший Указ от 5 октября 1906 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5206/>.

1.2 Сборники документов

- 1.2.1 Декреты советской власти – М., Политиздат, 1983. – Т. 1. – 467 с.
- 1.2.2 Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР, издаваемое управлением Совета народных комиссаров Союза ССР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://istmat.info/node/35493/>.

1.2.3 Судебники XV-XVI вв. / Под ред. Б.Д. Грекова – М.–Л.: Изд-во АН СССР, 1952. – 619 с.

1.3 Официальные сайты государственных ведомств и организаций

1.3.1 Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: ГУВД.МВД.рф.

1.3.2 Официальный сайт АО «УЭК» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uecard.ru>.

Литература

1. Авдеева Н.В. История паспорта – М.: Норма, 2003. – 272 с.
2. Алмаева Г.Х. Нормативно-правовые основы идентификации личности: историко-теоретическое исследование паспортов древних времен // Наука и образование в современной конкурентной среде. Материалы Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Искужин Т.С. – 2014. – С. 227–230.
3. Амелин А.А., Белова М.А. Уголовно-правовая охрана законного оборота паспортов // Миграционное право – 2010. – № 4. – С. 25–28.
4. Андреевский И.Е. О правах иностранцев в России до вступления Иоанна III на престол великого княжества Московского – СПб.: Б.и., 1854. – 122 с.
5. Барыкина И.Е., Гусман Л.Ю. Внутренняя политика Российской империи второй половины XIX в. в трудах в. Г. Чернухи // Петербургский исторический журнал: исследования по российской и всеобщей истории – 2014. – № 2. – С. 239.
6. Варадинов Н. История Министерства внутренних дел: в 2 т – СПб.: тип. Мин-ва внутр.дел, 1858. – Т. 8. – 241 с.
7. Виноградов С.В. Проблема охраны общественного порядка в период Великой Отечественной войны (на материалах нижнего Поволжья) //

Каспийский регион: политика, экономика, культура – 2013. – № 1 (33). – С. 10–16.

8. Галушкин А.А. Оказание государственной услуги по выдаче паспортов гражданам Российской Федерации: история, практика, проблематика // Правовая инициатива – 2013. – № 6. – С. 3.

9. Гессен В.Н. Подданство, его приобретение и прекращение – СПб.: тип. «Правда», 1909. – 448 с.

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

11. Гордиенко В.В. Органы внутренних дел СССР в Великой Отечественной войне // Труды Академии управления МВД России – 2010. – № 2. – С. 3–9.

12. Градовский А.Д. Закон и административное распоряжение по русскому праву – СПб.: Типография В. Безобразова и Комп., 1874. – 32 с.

13. Гура Г.М. Особенности паспортной системы Российской Федерации // Территория науки – 2013. – № 5. – С. 161–167.

14. Дибель В.Ю. Паспортная система, регистрация граждан: основные функции и задачи // Вестник Московского университета МВД России – 2012. – № 6. – С. 153–157.

15. Желудкова Т.И. Деятельность советской милиции по охране общественного порядка – М.: Госполитиздат, 1979. – 56 с.

16. Желудкова Т.И., Хоботов А.Н. Из истории паспортной системы в СССР (1917-1974) – М.: Академия МВД России, 1992. – 102 с.

17. Иванов С.К. Правовое регулирование системы контроля за миграционными процессами в Российской империи в XVII-XVIII веках // Вестник Чувашского университета – 2010. – № 2. – С. 129–133.

18. Кириченко Ю.Н. Реорганизация и развитие паспортной службы советской милиции, ее место и роль в укреплении общественного порядка в

СССР в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период: монография // Юго-Зап. гос. ун-т. Курск – 2011. – 711 с.

19. Кириченко Ю.Н. К вопросу об ответственности военнослужащих за нарушение законодательства в области паспортной системы Российской Федерации // Военно-юридический журнал – 2014. – № 6. – С. 14–17.

20. Кириченко Ю.Н., Шуклина А.И. Юридическое значение паспортной системы Российской Федерации // Ценности и нормы правовой культуры в России. Сборник материалов V Международного круглого стола, посвященного дню рождения И. А. Ильина, русского философа и юриста – 2014. – С. 54–59.

21. Ключевский В.О. Соч. в 9-ти томах. Т. 3. Курс русской истории. Ч. 3 / под ред. В.Л.Янина – М.: Мысль, 1988. – 414 с.

22. Ковалев Ю.И. О советском паспорте – Рига: Авотс, 1988. – 207 с.

23. Колпаков А.В., Чубуков Н.Н., Моисеева Т.В., Терехин С.А., Мавзютов А.А., Столбецова Е.С., Копылов Д.Н., Спиридонов И.Н. Автоматическая система паспортного контроля на основе биометрических технологий // Вестник Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана. Серия: Приборостроение – 2011. – № 5. – С. 64–68.

24. Конькова А.Ю. История паспорта в России // Секретарское дело – 1999. – № 3. – С. 85–88.

25. Копылов Д.Н., Алтынников В.В. Анализ схмотехнических решений для построения автоматических систем паспортного контроля // Вестник Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана. Серия: Приборостроение – 2011. – № 5. – С. 81–92.

26. Корецкий В.И. Из истории закрепощения крестьян в России в конце XVI начале XVII веков // История СССР – 1957. – №1. – С. 91–112.

27. Кусков Г.С. Основные этапы развития советской паспортной системы // Труды Высшей Школы МООП СССР – 1968. – №20. – С. 42.

28. Кусков Г.С. Советская паспортная система: Учебное пособие – М.: ВНИИ МВД СССР, 1969. – 42 с.
29. Ленин В.И. Полное собрание сочинений – М.: Издательство политической литературы, 1967. – Т. 7. – 623 с.
30. Лучинин А.В. Паспортная система дореволюционной России (исторический обзор) // Вестник Уральского института экономики, управления и права – 2009. – Т. 8. – № 3 – С. 78–81.
31. Любарский, А. К. Паспортная система и система прописки в России. Институт прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hrighs.ru/text/b2/Chapter5.htm>.
32. Малыгин А.Я. Роль единой паспортной системы в обеспечении безопасности государства // Труды Академии управления МВД России – 2007. – № 3. – С. 114–117.
33. Малыгин А.Я. Был ли «закрепощен» советский крестьянин в результате введения паспортной системы в 1932 г. // Историко-правовой вестник сборник научных статей. Федеральное агентство по образованию, Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина – 2007. – С. 93–100.
34. Маньков А.Г. Уложение 1649 года. Кодекс феодального права России – Л.: Наука, 1980. – 273 с.
35. Минкин В. Биометрическая паспортизация. Мифы и реальность // Электроника: Наука, технология, бизнес – 2004. – № 6 (56). – С. 24–25.
36. Митюшин С.И. Зарождение паспортной системы в России // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина – 2012. – Т. 4. – № 1. – С. 64–70.
37. Мэтьюз М. Ограничение свободы проживания и передвижения в России до 1932 года // Вопросы истории – 1994. – № 4. – С. 22–34.
38. Пирузян Л.А. Экскурс в новейшую историю // История науки и техники – 2006. – № 6. – С. 4–26.

39. Рябов Ю.С. Советская паспортная система – М.: Академия МВД СССР, 1978. – 48 с.
40. Соловьев С.М. Об истории древней России – М.: Просвещение, 1993. – 544 с.
41. Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России – М.: Правда, 1989. – 768 с.
42. Сухарев М.В. Правовые основы создания паспортной системы в России // Современное право – 2008. – № 11-1. – С. 24–26.
43. Сухарева-Крылова Е.А. Новые правила выдачи заграничных паспортов: дополнительные гарантии реализации права на свободу передвижения // Законы России: опыт, анализ, практика – 2010. – № 6. – С. 95–98.
44. Тарасов А.Ю. К вопросу о развитии паспортной системы и паспортного режима в советском государстве в 20-е годы XX века // В сборнике: Актуальные проблемы оперативно-розыскной и административной деятельности органов внутренних дел сборник научных статей – Руза, 2012. – С. 98–103.
45. Тарасов А.Ю. Паспортная система и паспортный режим в Российской империи в первой половине XIX в. // Вестник Рязанского филиала Московского университета МВД России – 2014. – № 8. – С. 125–131.
46. Тарасов А.Ю. К вопросу об установлении единой паспортной системы в советском государстве // В сборнике: Историко-правовой опыт реформирования российских органов внутренних дел (к 300-летию создания регулярной полиции в России) сборник научных статей по материалам семинара-совещания – 2015. – С. 148–155.
47. Толочко С.И., Черненький В.М., Спиридонов И.Н., Мартынов П.И. Создание и внедрение автоматизированных систем паспортного контроля // Инженерный журнал: наука и инновации – 2012. – № 3 (3). – С. 8.

48. Трунина И.Н. Российская паспортная система в контексте развития туризма // Современные проблемы сервиса и туризма – 2012. – С. 51–61.
49. Фатихов Д.Р. История правового регулирования российской паспортной системы // Юридическая наука и правоохранительная практика – 2013. – № 3. – С. 114–122.
50. Фатихов Д.Р. Становление и развитие советской паспортной системы // Правопорядок: история, теория, практика – 2014. – № 2 (3). – С. 117–119.
51. Хрисанфов В.И., Турыгина Н.В. К историографии вопроса о численности русской эмиграции во Франции в 1920-1930-е годы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 2. История – 2014. – № 3. – С. 17–27.
52. Чакчир С. Российская биометрия: от систем контроля доступа до национальной паспортной системы // Безопасность. Достоверность. Информация – 2006. – № 65. – С. 22–24.
53. Шаяхметова Т.Е. Полицейское законодательство в механизме контроля миграции населения и обеспечения паспортного режима в Российской империи XIX – начала XX вв. // Genesis: исторические исследования – 2015. – № 3. – С. 367–391.
54. Юлдашев Ж.Х. Рассуждения относительно понятия и сущности паспортной системы // Законность и правопорядок в современном обществе – 2014. – № 22. – С. 21–24.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Эволюция документа, удостоверяющего личность в России

945г. - XIII в.	<ul style="list-style-type: none">• грамоты купцам
конец XIII в.	<ul style="list-style-type: none">• проезжая грамота• отпускная жалованная грамота
XVIII в. - 1803 г.	<ul style="list-style-type: none">• паспорт
1803-1917 гг.	<ul style="list-style-type: none">• печатный паспорт• вид на жительство• дворянское достоинство
1918-1920 гг.	<ul style="list-style-type: none">• трудовая книжка
1920-1924 гг.	<ul style="list-style-type: none">• паспорт
1924-1932 гг.	<ul style="list-style-type: none">• удостоверение личности
1932-наши дни	<ul style="list-style-type: none">• паспорт

Бланк паспорта гражданина РФ (20 страница)

«1. Паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

5. ...По желанию гражданина соответствующими учреждениями здравоохранения в паспорте также производится отметка о его группе крови и резус-факторе.

6. ...Паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные настоящим Положением, является недействительным.

7. Срок действия паспорта гражданина:

от 14 лет - до достижения 20-летнего возраста;

от 20 лет - до достижения 45-летнего возраста;

от 45 лет - бессрочно.

17. ...Гражданин обязан бережно хранить паспорт. Об утрате паспорта гражданин должен незамедлительно заявить в территориальный орган Федеральной миграционной службы.

22. ...Запрещается изъятие у гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации».