

Раздел 7. Проблемы юридической науки и правоохранительной практики: взгляд молодых исследователей

ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ

Д.Р. Фатихов

(адвокат Тюменской межрегиональной коллегии адвокатов;
fatihow.damir@yandex.ru)

В статье представлена ретроспектива отечественной паспортной системы. Исследуются вопросы возникновения паспортной системы в Российском государстве, этапы ее развития. На основе анализа нормативных правовых актов и научных публикаций автор формулирует выводы о причинах возникновения паспортной системы, целях, задачах и принципах современной паспортной системы.

Ключевые слова: миграция, миграционный контроль, паспорт, паспортная система, паспортный режим, регистрационный учет, органы внутренних дел.

Российская паспортная система насчитывает более чем трехсотлетнюю историю. Возникнув в начале XVIII века в результате реформ Петра I как система контроля и регулирования перемещения населения, паспортная система прошла длительный путь становления и развития, сохранив до сегодняшнего дня свои главные задачи. Сегодня паспортная система – сложная совокупность организационных и правовых мер, направленных на удостоверение личности, регулирование миграции населения, обеспечение прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, раскрытие правонарушений.

Все это требует постоянного совершенствования паспортной системы, что возможно при условии изучения ее исторического развития. Следует согласиться с В.В. Левашовым в том, что достоинства и недостатки паспортной системы складывались исторически [1, с. 28].

Попытки правового регулирования порядка проживания и перемещения населения предпринимались еще в Древней Руси, они были связаны с появлением первых документов – грамот. Самое раннее известное упоминание о них относится к Лаврентьевской летописи 945 года. В более поздний период встречаются упоминания о трех основных документах – «проезжих грамотах», «жалованных грамотах»,

«отпускных грамотах». При этом «проезжие» и «жалованные» грамоты наделяли иностранцев правом въезда на территорию Древнерусского государства и удостоверяли их личность, «отпускные грамоты» давали возможность покинуть место жительства русским подданным, получившим разрешение на отъезд, а также холопам, отпущенным на волю. В отдельных источниках встречается упоминание об «опасных грамотах» – документах для приглашения иностранцев в Россию по особым случаям (приглашение ученых, инженеров, художников, ремесленников) [2, с. 63-66].

Введение документов требовало от государства и установления порядка их оборота. Постепенно менялась система выдачи грамот, которая преследовала цель централизации и усиления роли государства. Например, с принятием Судебника 1550 года отпускные грамоты холопам должны были оформляться в наместническом суде, а не собственноручно, кроме того, сокращалось количество городов, в которых они могли оформляться, и стала взиматься плата за данную услугу. При этом указанные меры носили реакционный характер государства на рост преступлений, бегство крестьян, злоупотребления должностных лиц и др. [3]

О паспортной системе, близкой к современному пониманию, следует говорить

применительно к началу XVIII века. Ее возникновение стало необходимым условием преобразований Петра I. Установление паспортной системы характеризовалось появлением новых документов для различных категорий населения. Наряду с проездными грамотами для купцов, были введены «письменные отпуска» и «абшиды» для военнослужащих, «пропускные письма» для крестьян, «пашпорта» – для въехавших иностранцев и убывающих за пределы государства русских подданных. Иногда для «письменных отпусков» и «пашпортов» использовалось обозначение «пас» (от франц. «passé» – проход, пропуск; или от итал. «passo» – письменное разрешение). Документирование населения в указанный период приобретало формализацию. Например, выдача «пропускных писем» относилась к компетенции земского комиссара, в дальнейшем, включая выдачу паспортов, стала обязанностью полицейских органов. Выписанные документы подлежали учету, вводились требования к содержанию документов. Отдельным элементом паспортной системы петровского периода стала перепись населения. За короткий период проводились подворные и общегосударственные переписи, государственные ревизии населения, ставшие основными формами учета населения [3].

Установленная паспортная система на начальном этапе выполняла несколько основных государственных задач. Как отмечает А.И. Елистратов, к задачам паспортной системы относилось обеспечение правильного поступления податей и исправного несения повинностей, раскрытие вредных элементов, а также «со временем фискальная цель: желание извлечь выгоду для казны от самой паспортной системы» [4].

Правовое регулирование паспортной системы продолжало носить фрагментарный характер. Вместе с тем наряду с множеством указов и наказов появляются акты, образующие основу паспортной системы. К их числу следует отнести: Артикул воинский от 26 апреля 1715 года, Указ от 25 мая 1718 года «Пункты Санкт-Петербургскому Генерал-полицеймейстеру»,

Сенатский указ от 18 июня 1719 года, Платкат от 6 июля 1724 года.

С 1803 года в России вводятся печатные паспорта для купцов, мещан и крестьян. Основным документом дворян, не состоящих на государственной службе, оставалась грамота на дворянское достоинство. В 1833 году принимается Устав о паспортах и беглых, который устанавливает запрет перемещения населения без соответствующих документов. В статье 1 Устава было отмечено: «никто не может отлучиться от места своего постоянного жительства без узаконенного вида, или паспорта» [5, с. 3].

Существенный вклад в развитие правового регулирования отечественной паспортной системы внесли Положение о видах на жительство 1984 г. и Устав о паспортах 1903 г. Принятие названных актов было связано с необходимостью дополнительного удостоверения и учета населения после отмены крепостного права. В статье 1 Устава о паспортах 1903 г. устанавливалось, что «вид на жительство служит удостоверением личности, а равно права на отлучку из места постоянного жительства в тех случаях, когда это право должно быть удостоверено».

С этого периода в России были введены такие документы, как паспортная книжка и паспорт. Вид документа зависел от сословной принадлежности владельца. Например, бессрочные паспортные книжки выдавались неслужащим дворянам, лицам, уволенным с государственной службы, офицерам и чиновникам запаса, почетным гражданам, купцам и разночинцам (ст. 38). Кроме того, был установлен порядок выдачи (замены) паспортов и паспортных книжек, требования к их содержанию и оформлению. В соответствии с Уставом о паспортах документы выдавались строго по месту жительства, в них отражались личные сведения, сведения о составе семьи, месте жительства, воинской повинности, судимости и др.

В особых случаях допускалось внесение изменений и дополнений в документы, например, при смене призывного участка или отсрочке воинской повин-

ности. В дальнейшем Указом от 5 октября 1906 года сельским обывателям и лицам других бывших податных сословий была предоставлена свобода избрания места постоянного жительства на одинаковых с лицами других сословий основаниях.

Новый этап развития паспортной системы связан с советским периодом. Преодоление глубокой отсталости страны требовало предельного напряжения всех сил и даже известного снижения жизненного уровня населения. Добиться этого можно было, используя мобилизационные способы, командно-административные методы управления и дальнейшее повышение уровня централизации [6, с. 17].

Начало периода характеризуется большим разнообразием документов, признаваемых удостоверяющими личность. Наряду с паспортами дореволюционного периода, действовали профсоюзные билеты, служебные удостоверения и т.п. В условиях становления советского государства была необходима и новая система учета населения. Первым шагом к формированию советской паспортной системы стали Декрет СНК РСФСР от 5 октября 1918 года «О трудовых книжках для нетрудящихся» [7] и Декрет ВЦИК РСФСР от 25 июня 1919 года «О введении трудовых книжек в городах Москве и Петрограде» [8]. Нормативными правовыми актами взамен паспортов, удостоверений личности и иных документов были введены трудовые книжки. Трудовые книжки свидетельствовали об участии владельцев в производственной деятельности, их были обязаны иметь все достигшие возраста 16 лет. Трудовые книжки служили для удостоверения личности и выполнения трудовых обязанностей, предоставления социального обеспечения, обеспечения перемещения внутри государства. Это позволило сформировать систему первоначального учета населения в отдельных местностях, унифицировать документы, удостоверяющие личность.

Переход к новой экономической политике потребовал совершенствования паспортной системы. В новых экономических условиях перед паспортной системой стояла сложная задача; с одной стороны,

способствовать перемещению населения, с другой – обеспечивать контроль перемещения. Декретом ВЦИК РСФСР от 24 января 1922 года было предписано «предоставить всем гражданам право беспрепятственного передвижения по всей территории РСФСР в черте ее федеральных границ до пределов пограничных пунктов» [9]. Въезд в приграничные местности допускался в исключительных случаях по служебным командировкам с разрешения НКВД, а в пограничные пункты – с разрешения губисполкомов. В связи с этим возникла необходимость введения общего для всего государства документа, удостоверяющего личность. Первоначально Декретом СНК РСФСР от 19 декабря 1922 года «О выдаче удостоверений служащим государственных учреждений и предприятий» устанавливалась обязанность всем ведомствам выработать единую форму постоянных личных удостоверений, которая согласовывалась с Рабоче-Крестьянской Инспекцией. Сотрудникам, направляемым в служебные командировки, допускалась выдача только удостоверений о занимаемой должности и особое отношение, адресованное в учреждение, куда командировается сотрудник, с изложением возлагаемого на него поручения [10].

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 года «Об удостоверении личности» были введены удостоверения личности. Они выдавались гражданам, достигшим возраста 16 лет, содержали такие сведения о владельце, как: фамилия, имя, отчество; дата рождения; место постоянного жительства; род занятий (основная профессия); отношение к отбыванию воинской повинности; семейное положение, а также информацию о несовершеннолетних детях. Удостоверения личности были единой формы, выдавались сроком до 3 лет на основании актовой (метрической) записи о рождении или справки из домоуправления о проживании или с места работы или службы. Выдачу удостоверений личности в городах и поселках городского типа осуществляла милиция, в сельской местности – волостные исполнительные комитеты. Все прежние документы (паспорта, трудо-

вые книжки) с 1 января 1924 года аннулировались [11].

В дополнение и развитие настоящего акта 28 апреля 1925 года СНК РСФСР был принят декрет «О прописке граждан в городских поселениях» [12], которым в государстве был введен институт «прописки», или государственной системы учета перемещения населения. Декрет устанавливал обязанность каждого лица, прибывшего на жительство в дом, находящийся в пределах городского поселения, на срок более 3 дней, немедленно заявить о своем пребывании домовому управлению (владельцу или арендатору) дома, гостиницы или мебелированных комнат. Последние в течение 48 часов вносили сведения о прибывшем в домовую книгу и регистрировали запись в соответствующем отделении милиции.

Несмотря на попытки введения в государстве единого удостоверения личности, значение иных документов продолжало сохраняться. Причиной тому было закрепление в законодательстве права, а не обязанности иметь удостоверение личности. В связи с тем, что значительная доля населения еще не имела единого удостоверения личности, а также в связи с образованием СССР, государство было вынуждено сохранить действие иных документов. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 18 июля 1927 года «Об удостоверениях личности» была введена новая форма удостоверения личности, а также были приравнены к нему такие документы, как: актовая (или старая метрическая) выписка о рождении или браке; справка домоуправления или сельского совета о проживании; удостоверение (или расчетная книжка) с места работы или службы; документы, указывающие отношение военнообязанных к военной службе, членский билет профессионального союза и документ о состоянии в учебном заведении в качестве учащегося или об окончании курса учебного заведения [13]. Удостоверения личности выдавались по месту жительства в органах милиции. В статье 4 Постановления вновь указывалось, что удостоверение личности было правом гражданина РСФСР, при этом граждане не могли быть

принуждаемы к получению удостоверений личности [13].

Вопрос о едином документе и введении паспортной системы был окончательно решен только в конце 1932 года. В условиях индустриализации государства для планового развития городского и народного хозяйства требовался оперативный и достоверный учет населения, позволяющий регулировать динамику перемещения людей. С этой целью 27 декабря 1932 года ЦИК и СНК СССР были приняты Положение о паспортах и Постановление № 1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов» [14].

С этого момента наличие паспорта для граждан СССР в возрасте 16 лет, постоянно проживающих в городах, рабочих поселках, работающих на транспорте, в совхозах и на новостройках становится обязанностью. Паспорт становится единственным документом, удостоверяющим личность; остальные документы были признаны недействительными. Паспорта выдавались органами милиции, для прибывших из других местностей допускалась выдача временных удостоверений личности сроком до 3 месяцев. Кроме того, устанавливалась единая паспортная система с обязательной пропиской по всему СССР. Граждане, меняющие место своего жительства в пределах населенных мест, где была введена паспортная система, или вновь прибывающие в эти населенные места, были обязаны предъявлять свои паспорта через домоуправления для прописки в органах милиции не позднее 24 часов с момента прибытия на новое место жительства. За нарушения правил паспортной системы устанавливалась административная ответственность (штраф до 100 рублей), за повторные нарушения, а также за подделку и подлог паспорта – уголовная ответственность.

В целях реализации паспортной системы 14 января 1933 года СНК СССР постановлением № 43 была утверждена инструкция о выдаче паспортов, которая предписывала начало выдачи паспортов в городах Москве, Ленинграде и Харькове, а

также в 100-километровой полосе вокруг Москвы и Ленинграда и в 50-километровой полосе вокруг Харькова с 20 января, а завершение – не позднее 15 апреля 1933 года [15]. Инструкцией также определялись порядок образования пунктов по выдаче паспортов, перечень документов, служащих основанием для выдачи паспортов, и другие вопросы.

Дополнительными мерами по становлению паспортной системы были постановления СНК СССР от 28 апреля 1933 года № 861 «О выдаче гражданам Союза ССР паспортов на территории Союза ССР» [16] и от 19 сентября 1934 года № 2193 «О прописке паспортов колхозников-отходников, поступающих на работу в предприятия без договоров с хозорганами» [17]. Актами были расширена территория действия паспортной системы. Она распространялась на все население городов, рабочих поселков, населенных пунктов, являющихся районными центрами, а также на все новостройки, на промышленные предприятия, на транспорт, совхозы, населенные пункты, где расположены МТС, и населенные пункты в пределах 100-километровой западно-европейской пограничной полосы СССР. Устанавливалось, что лица, постоянно проживающие в сельских местностях, не получали паспорт, их учет велся по поселенным спискам сельскими и поселковыми советами под наблюдением милиции. В случае, когда лица выбывали на длительное или постоянное жительство в местности, где введена паспортная система, им выдавались паспорта милицией сроком на 1 год. В случае истечения года проживания по новому месту жительства паспорт мог быть выдан на общих основаниях. Определялся порядок нахождения в местностях, где установлена паспортная система, лиц, которые не имели паспорт, или которым было отказано в выдаче паспорта, а также порядок принятия на работу, прописка колхозников-отходников. Милиции предписывалось создание паспортных отделов и столов, адресных бюро.

Как отмечает Г.С. Кусков, благодаря паспортной системе стихийное, неорганизованное передвижение населения по тер-

ритории страны приобрело упорядоченный характер, было приведено в соответствие с интересами планового развития Советского государства. Была достигнута и другая цель: из городов, рабочих поселков, новостроек было удалено в другие местности значительное количество укрывающихся кулацких элементов, преступников и лиц, ведущих паразитический образ жизни. Улучшилась охрана общественного порядка и государственной безопасности страны [18, с. 108].

Территориальные изменения, произошедшие в 1939 году, а также практика реализации паспортной системы потребовали принятия нового нормативного правового акта, целью которого стали развитие паспортной системы с учетом потребностей государства и систематизация законодательства в этой сфере. Для этого 10 сентября 1940 года Постановлением СНК СССР № 1667 было утверждено новое положение о паспортах [19]. Положение состояло из трех разделов: организационные принципы паспортной системы; прописка и выписка; ответственность за нарушение паспортной системы. Впервые подробно регламентировались вопросы паспортной и регистрационной работы. Положением был расширен круг лиц, обязанных иметь паспорт, например, к ним были отнесены все граждане СССР в возрасте от 16 лет, постоянно проживающие в городах, рабочих поселках, районных центрах, населенных пунктах, где расположены МТС; во всех населенных пунктах Московской области; во всех населенных пунктах 100-километровой полосы вокруг г. Ленинграда и 50-километровой полосы вокруг г. Киева; во всех населенных пунктах запретных пограничных зон и пограничной полосе вдоль всей границы СССР, а также все работающие на новостройках, водном и железнодорожном транспорте и в совхозах. Были также установлены лица, проживающие без паспортов: военнослужащие; не достигшие 16-летнего возраста; лица, находящиеся на излечении в больницах; колхозники и единоличники, временно работающие в период посевной или уборочной кампании в совхозах и МТС в пределах

своего района. Согласно положению паспорта выдавались: 1) бессрочные – лицам, награжденным орденами СССР, лицам, достигшим возраста 55 лет; инвалидам войны и труда; пенсионерам 1 и 2 групп и пенсионерам по выслуге лет; 2) сроком на 5 лет – всем гражданам от 16 до 55 лет; 3) временные удостоверения – гражданам, утратившим бессрочные и пятилетние паспорта, а также гражданам, выезжающим из местностей, где не введена паспортная система. Для иностранцев устанавливались виды на жительство. Были определены порядок выдачи, внесения записей и замены паспортов, содержание паспортов и перечень документов для их оформления.

Прописка получила также развитие в Положении о паспортах. Сохранялся период времени, в течение которого лицо должно было прописаться при прибытии на новое место жительства. От прописки были освобождены военнослужащие, размещенные в казармах и на судах, а также уволенные из частей на срок до 3 суток; колхозники, единоличники и другие лица, проживающие в сельской местности, где не введена паспортная система, прибывающие в города своей области на срок до 5 суток (регистрировались по месту проживания). Были установлены категории лиц, подлежащие выписке. К ним были отнесены все лица, выбывающие с места жительства в другие местности на срок свыше полутора месяцев, за исключением уезжающих в командировки, отпуска, на лечение, лагерные сборы и на дачи; меняющие место жительства в пределах одной местности (переезд квартиры) и умершие. Сохранялась административная и уголовная ответственность за нарушения паспортной системы. Постановлением СНК СССР от 8 февраля 1941 г. № 272 «О введении единой паспортной системы в Литовской, Латвийской и Эстонской ССР» паспортная система была введена в Литовской, Латвийской и Эстонской ССР [20].

В период Великой Отечественной войны паспортная система позволила провести мероприятия по мобилизации людских ресурсов, полному и рациональному использованию для нужд фронта и

оборонной промышленности [21, с. 8-9]. В условиях военного времени правовое регулирование паспортной системы претерпело изменения. Усложнились процедуры удостоверения личности, выдачи паспортов, ужесточались требования по прописке. Так, устанавливалась явка в милицию граждан для получения разрешения на прописку. В 1942 году была проведена перерегистрация паспортов граждан, проживающих в местах с особым порядком прописки.

В послевоенные годы паспортная система была направлена на учет населения, установление места жительства эвакуированных лиц, поиск детей и решение других задач восстановления народного хозяйства. Одним из первых документов этого периода стало Постановление СНК СССР от 4 октября 1945 года «О паспортизации населения», целью которого было определение общей численности населения страны. Постановлением Совета Министров СССР от 21 октября 1953 года № 2666-1124 было принято новое Положение о паспортах. В результате был расширен перечень территорий, где наличие паспортов было обязательным, сохранялся институт прописки, вводились временная прописка и процедура документирования убытия с места жительства. Прописка осуществлялась при смене места жительства на срок более 3 дней.

Очередным этапом развития паспортной системы стало принятие последнего советского положения о паспортах – «Об утверждении положения о паспортной системе в СССР», которое было утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г. № 677 [22]. Нововведением становится требование об обязанности всем гражданам в возрасте 16 лет иметь паспорт, включая жителей сельской местности. Были введены новые бланки паспорта, требования к их содержанию, порядок выдачи, замены и внесения записей. Устанавливалось требование по вклеиванию в паспорт новых фотографий граждан в возрасте 25 и 45 лет. Ответственными за соблюдение правил паспортной системы были опреде-

лены: начальники жилищно-эксплуатационных (коммунальных) контор (отделов), управляющие домами, коменданты домов и общежитий, председатели жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативов; директора (заведующие) гостиниц, санаториев и других подобных учреждений, в которых находящиеся граждане подлежат прописке или регистрации.

Институт прописки был сохранен. В целях реализации Положения о паспортах в части прописки дополнительно было принято Постановление Совета Министров СССР от 28 августа 1974 года № 678 «О некоторых правилах прописки граждан» [23]. В результате были увеличены сроки осуществления прописки (до 3 дней). Лица, прибывающие по новому месту на срок до полутора месяцев, освобождались от прописки. Для них вводился институт временной регистрации. Лица, которым было отказано в прописке в населенном пункте, куда они прибыли, обязаны были выбыть из этого населенного пункта в течение 7 дней (ранее – 3 дня). Кроме того, были смягчены ограничения на прописку по санитарным нормам. Без их учета разрешалось прописывать супругов, детей и родителей, братьев и сестер, военнослужащих на жилплощадь, где они проживали до призыва в армию и др.

Новым этапом развития паспортной системы стало принятие Съездом народных депутатов СССР 5 сентября 1991 года Декларации прав и свобод человека. В статье 21 Декларации провозглашалось, что каждый человек имеет право на свободное передвижение внутри страны, выбор местожительства и местопребывания. Ограничения этого права могут устанавливаться только законом [24]. В связи с этим Комитетом конституционного надзора СССР были даны заключения от 26 октября 1990 года № 11 (2-1) «О законодательстве по вопросам прописки граждан» и от 11 октября 1991 года № 26 (2-1) «О разрешительном порядке прописки граждан», в которых было установлено, что действующие положения о прописке существенно ограничивают граждан в свободе передвижения, выборе места жительства, работы,

получения образования и реализации других прав [25]. Положения о прописке были признаны утратившими силу.

В Российской Федерации в Декларации прав и свобод человека и гражданина также был провозглашен принцип свободы передвижения, места пребывания и жительства [26]. В целях реализации принципа Декларации был принят Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [27]. В дальнейшем в Конституции Российской Федерации было окончательно закреплено, что каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27). В целях реализации положения Конституции Российской Федерации были приняты указы Президента Российской Федерации о документах, удостоверяющих личность (о внутреннем и загранпаспортах), постановления Правительства Российской Федерации о правилах регистрации граждан, акты федеральных органов исполнительной власти. В результате были введены новые бланки паспортов граждан Российской Федерации, установлены иные сроки выдачи паспорта (с возраста 14 лет, замена паспорта в возрасте 20 и 45 лет), порядок оформления, выдачи и замены. Важными событиями в паспортной системе этого периода стали замена паспортов образца 1997 года, проведение всероссийской переписи населения в 2002 и 2010 годах, что позволило существенно повысить учет населения, а также обеспечить выполнение основных функций паспортной системы: обеспечение реализации прав, свобод и обязанностей граждан, содействие в обеспечении охраны общественного порядка, государственное планирование.

Особенностью современного правового регулирования является его фрагментарность. В отличие от советского периода российское законодательство не содержит единого систематизированного нормативного правового акта, определяющего пас-

портную систему. Сфера регистрационной работы регламентируется указанным выше Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации [28]. Что касается отношений в сфере документирования и удостоверения личности, то на сегодняшний день они не получили соответствующего регламентирования в законодательстве. В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [29] в Российской Федерации должен быть принят специальный федеральный закон, определяющий перечень документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации [30]. Наряду с этим должен быть установлен перечень документов, удостоверяющих личность гражданина [31].

В настоящее время нормативно определен статус лишь двух документов – внутреннего и заграничного паспорта гражданина Российской Федерации как документов, удостоверяющих личность на территории Российской Федерации. Часть документов (дипломатический, служебный паспорт) определены как документы, удостоверяющие российское гражданство или личность за пределами Российской Федерации. В связи с этим одной из первоочередных задач, стоящих перед законодателем, является принятие федерального закона, определяющего исчерпывающий перечень документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, документов, удостоверяющих личность российского гражданина на территории Российской Федерации и за ее пределами, общие принципы документирования и удостоверения населения.

Подводя итог ретроспективе правового регулирования отечественной паспортной системы, следует сделать следующие выводы:

1. Современная паспортная система является результатом многолетнего развития паспортных и регистрационных правил. Паспортная система, созданная в целях реализации задач государственного управления, продолжает их обеспечивать, используя при этом мало изменившийся набор методов.

2. Историю паспортной системы следует условно представить тремя этапами: дореволюционный период, советский период (1917-1990 гг.), современный период (1990 г. – по настоящее время). Несмотря на различную продолжительность, условия реализации, смену государственного строя паспортная система преследовала общую основную цель – учет и контроль перемещения населения, удостоверение и документирование личности. Однако отдельные задачи паспортной системы на каждом этапе могли отличаться.

3. Российская паспортная система нуждается в совершенствовании с учетом потребности реализации конституционных положений и экономического развития Российской Федерации. Практика свидетельствует о необходимости пересмотра значения и роли ряда документов, их содержания. Сегодня, наряду с паспортом, для участия в гражданских правовых отношениях активно используются иные документы (водительские удостоверения, СНИЛС, ИНН и др.), косвенно имеющие отношение к удостоверению личности или таковыми не являющиеся. Заграничные паспорта, имея иную цель, также активно применяются на территории России в качестве документов, удостоверяющих личность, особенно детей, платежеспособность и др. В связи с этим требуется и завершение работы по формированию перечня документов, удостоверяющих личность и гражданство.

1. Левашов В.В. Становление советской паспортной системы // Вопросы совершенствования управления органами внутренних дел: реферативный сборник. 1990. № 2. С. 28-30

2. Мулюкин А.С. Приезд иностранцев в Московское государство. СПб., 1909. 286 с.
3. ФМС России. История создания [Электронный ресурс] // Интернет-сайт ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/history/> (дата обращения: 14 мая 2013 г.).
4. Елистратов А.И. Административное право. М.: Типография И.Д. Сытина, 1911.
5. Свод законов Российской империи. Т. 14. СПб., 1854.
6. Мулукаев Р.С. К вопросу об историческом опыте XX века // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 1. С. 15-22.
7. СУ РСФСР. 1918. № 73. Ст. 792.
8. СУ РСФСР. 1919. № 28. Ст. 315.
9. СУ РСФСР. 1922. № 11. Ст. 106.
10. СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 5.
11. СУ РСФСР. 1923. № 61. Ст. 575.
12. СУ РСФСР. 1925. № 28. Ст. 197.
13. СУ РСФСР. 1927. № 75. Ст. 514.
14. СЗ СССР. 1932. № 84. Ст. 516, 517.
15. СЗ СССР. 1933. № 3. Ст. 22.
16. СЗ СССР. 1933. № 28. Ст. 168.
17. СЗ СССР. 1934. № 49. Ст. 389.
18. Кусков Г.С. Основные этапы развития советской паспортной системы // Труды высшей школы МООП СССР. М.: НИиРИО ВШ МООП СССР, 1968. Вып. 20. С. 99-112.
19. СП СССР. 1940. № 24. Ст. 591.
20. СП СССР. 1941. № 7. Ст. 104.
21. Рыбальченко Р.К. Паспортная система в СССР. Киев, 1977. 40 с.
22. Собр. постановлений Правительства СССР. 1974. № 19. Ст. 109.
23. Свод законов СССР. 1986. Т. 10.
24. ВСНД и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1083.
25. ВСНД и ВС СССР. 1990. № 47. Ст. 1004; 1991. № 46. Ст. 1307.
26. О Декларации прав и свобод человека и гражданина: постановление ВС РСФСР от 22 нояб. 1991 г. № 1920-I // ВСНД и ВС РФ. 1991. № 52. Ст. 1865.
27. ВСНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.
28. Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 713 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30. Ст. 2939.
29. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.
30. Ванюшин Я.Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
31. Ванюшин Я.Л., Матвеева О.В. Глава 21. Административная деятельность органов внутренних дел и органов ФМС России в сфере миграции // Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник / Р.Р. Аленулов [и др.]. М.: ЦОКР МВД России, 2009. 552 с.