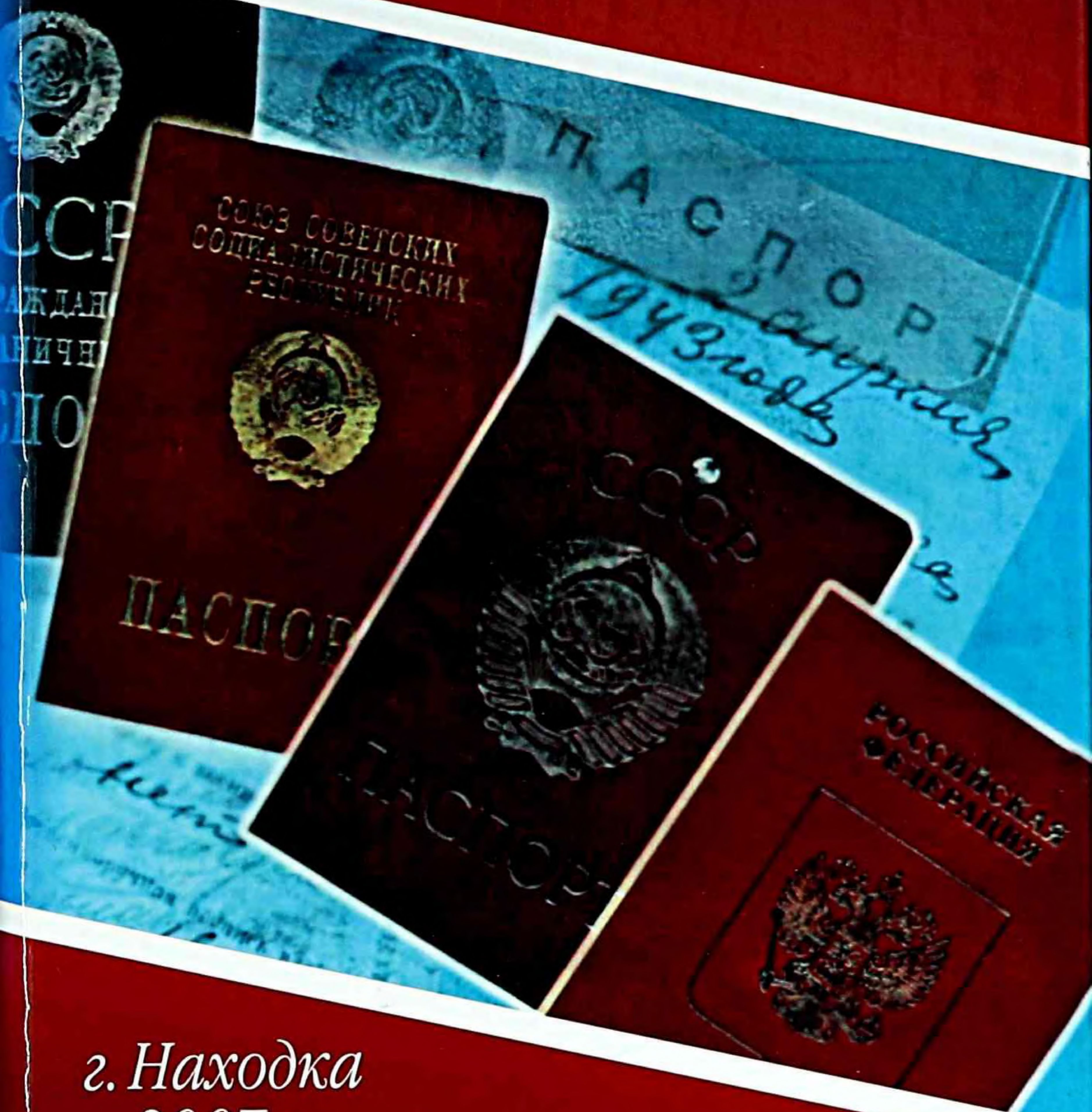


# БЕЗ ВЫСТРЕЛОВ И ПОГОНЬ...



*г. Находка  
2007 г.*

01.08.95

КОНТРОЛЬНЫЙ ЛИСТОК  
СРОКОВ ВОЗВРАТА

КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ  
ВОЗВРАЩЕНА НЕ ПОЗЖЕ  
УКАЗАННОГО ЗДЕСЬ СРОКА

Колич. пред. выдач \_\_\_\_\_

Сух. тип. № 7. 10296 — 10.000.000.

y

67.401.133.121кр

539  
✓

**П. И. Шепчугов**

**Без выстрелов и погонь...**

585914

Библиотека-музей  
г. Находка

РИЦ «Идея»  
Владивосток  
2007

ОК ЦБС  
г. Находка

УДК 351.755 / 756(571.6)

ББК 67.99(2)116.31

Ш 48

Без выстрелов и погонь... / автор-составитель П. И. Шепчугов. — Владивосток: ООО РИЦ «Идея», 2007. — 179 с.

ISBN 978-5-91162-011-0

В книге показана история становления и развития паспортно-визовой службы на Дальнем Востоке: от экскурса в древнюю историю до наших дней. Подробно изложены этапы организации паспортно-визовой службы в г. Находка. Приводятся воспоминания ветеранов о людях и минувших событиях, материалы периодической печати, документы, фотографии.

**ISBN 978-5-91162-011-0**

© Шепчугов П.И., 2007

© ООО РИЦ «Идея», 2007

# Часть 1

## Вехи истории

Сведения о попытках документирования населения на Руси впервые были зафиксированы в Лаврентьевской летописи, которая относится к 945 году. В те древние времена купцам, которые занимались торговлей и выезжали за границу за товарами, выдавались письменные грамоты. Это был своеобразный учёт с целью податного обложения торговцев, необходимого для пополнения государственной казны. В Древнерусском государстве, где граждане, как правило, жили общинами, в которых все знали друг друга, было введено требования «задатка». Данное требование касалось случаев, когда в общину принимали пришлого человека, за него должен был поручиться хотя бы один из членов общины. Данные обстоятельства указывают, что уже в древние времена на Руси начала формироваться система учета граждан и правила пересечения границы.

После вторжения на территорию Древней Руси в конце XIII века татаро-монгол и порабощения ими Руси проводился учёт населения в русских княжествах. Это было обусловлено тем, что татаро-монголы пытались охватить всех жителей порабощенных территорий данью в зависимости от размера княжества и статуса его жителей.

В XIV веке ввели учет земельных участков, используемых в хозяйстве, в связи с чем заводились писцовые книги, куда заносились описания земельных участков, то есть введено так называемое «сошное письмо», производное от слова «соха» — орудие труда при обработке земли.

Писцовые книги содержали записи о населении, выполняемых людьми повинностях. Этот учёт был обусловлен взиманием с населения подати и наложения различных повинностей с целью пополнения государственной казны.

В этот же период для иностранцев, въезжающих в Русь, выдавались «проезжие грамоты», а для русских поданных, выезжающих за границу, были введены «отпускные жалованные грамоты», которые выдавались русскими князьями.

Во второй половине XV века появились упоминания о выдаче отпускных для холопов, которые выдавались их владельцами или приказчиками. Однако уже к концу XV века круг лиц, которые могли выдавать отпускные холопам, был ограничен. Отпускные жалованные грамоты могли выдаваться только по боярскому приговору или решению наместников с боярским судом. Одновременно с этим было введено правило за оформление отпускных документов взимать плату.

Во второй половине XV века царь Иван III, прикладывая усилия к объединению княжеств в единое государство, предпринял попытку объединить законы и обычаи Руси в единый свод. В связи с этим в 1497 году был принят Судебник. Он сводился к распространению действий единых норм и законов на всей территории Руси под властью Московской короны. Согласно Судебнику устанавливались и правила закрепления населения по месту их жительства в зависимости от их сословия.

В 1550 году царь Иван IV принял новый Судебник. Царь пытался положить конец кормлению, то есть системе содержания должностных лиц за счет местного населения. Князья, бояре, наместники и другие лица, занимаясь сбором налогов, осуществлением правосудия и решением государственных задач, не проводили границы между личными и общественными делами и в первую очередь удовлетворяли свои интересы.

В новом Судебнике ограничивалась их вседозволенность, усиливалась роль государства и определялись нормы гражданского и уголовного права при решении вопросов общественной жизни. Данный Судебник лишил владельцев права выдавать отпускные холопам без оформления их в наместническом суде. Кроме этого, было сокращено количество городов, где могли оформляться эти документы. Таким правом были наделены города Москва, Новгород и Псков, что исключало злоупотребление со стороны чиновников, а также привело к централизации делопроизводства.

После выхода нового Судебника были приняты меры к аннулированию отпускных, выдаваемых холопам, которые не ушли от своих хозяев, а также отпускных, оформленных ненадлежащим образом. Беглецы-холопы разыскивались и возвращались владельцам вне зависимости от срока их обнаружения, в связи с этим был создан институт частного сыска.

В начале XVII века на Руси был голод, и владельцы массами отпускали холопов на волю, чтобы не кормить их, в связи с этим 16 августа 1603 года было принято решение выдавать отпускные документы отпущенным на волю крестьянам вне зависимости от местонахождения их бывших владельцев.

В марте 1607 года Уложением было предписано, что содержащихся в рабстве девушек, достигших 17 лет, а также молодых вдов через два года после смерти мужей, холостых парней старше 20 лет, если их не женит хозяин, отпускали на волю. А Соборным Уложением 1649 года, на основании которого было проведено полное закрепощение крестьян, отпускные грамоты выдавались «дочерям, девкам и вдовам», которым помещики разрешали выходить замуж в другие землевладения. Этим же Уложением предусматривалась выдача проезжей грамоты тем, кто выезжал в



другие государства для торгового промысла или иного какого-либо своего дела. Для получения таких грамот нужно было подать челобитную на имя царя в Москве, а в других городах на имя воеводы. Если кто пытался уехать в другое государство без проезжей грамоты, то такие лица наказывались битьём кнутом, а если попытка перехода границы была предпринята с целью измены государству, то такое деяние каралось смертной казнью.

Соборное Уложение 1649 года закрепило отпускное как основной документ, удостоверяющий личность отпущенного на волю человека, и документ, подтверждающий законность пересечения границы. Введение порядка выдачи проезжих грамот для выезда за границу обеспечивало государственную безопасность и поощряло внешнеэкономические связи граждан России.

Крестьянам, проживающим в городах со своими владельцами, разрешалось проживать без каких-либо документов. Вольные люди, приходящие на заработки в город, в конце XVII века должны были пройти регистрацию в управлениях и учреждениях города. Без такового оформления, проживание запрещалось. Иностранцы же не могли без особых, жалованных, грамот находиться в России и свободно разъезжать по её территории.

Предпринимались меры и по упорядочиванию передвижения русских поданных на территории государства. А наказом 1683 года было установлено двойное взыскание «зажилых денег» за массовые уходы крестьян и работных людей от хозяев и дезертирство, то есть система учёта населения развивалась и совершенствовалась. Ужесточение контроля, связанного с передвижением населения, послужило поводом для введения новых документов, удостоверяющих личность гражданина, что привело к созданию сложившегося института паспортной системы.

Для иностранцев, прибывших в Россию, а также русских поданных, которые выезжали за границу, документом, удостоверяющим их личность, стал паспорт. Фактически этот документ просуществовал без каких-либо изменений до Февральской революции. Основным государственным органом, который вёл учёт населения и контролировал его передвижение, стала полиция, для которой соблюдение паспортного режима в России являлось одной из функций служебной деятельности. Эта деятельность существенно облегчила полиции возможность наблюдения за населением и розыска преступников.

Было запрещено всякое передвижение без паспортов или пропускных писем. Купцам выдавались проезжие грамоты, военным служащим, временно отпущенным со службы, выдавались «письменные отпуска», а уволенным со службы — «абшиды». Все домохозяева были обязаны сообщать в полицию о лицах, ставших к ним на постой. Несоблюдение этих правил или искажение сведений о постояльцах наказывалось ссылкой и конфискацией имущества. Для того чтобы опасные преступники не могли подделывать документы и свободно передвигаться по территории Российского государства, при Петре I был принят закон, в соответствии с которым у осужденных преступников на теле выжигалось клеймо или буквы, а также производилось обрезание ушей или вырывание ноздрей в зависимости от того, какое преступление ими было совершено. За использование поддельных документов виновные ссылались на каторжные работы.

С введением паспортной системы никто не мог изменить места своего жительства без разрешения представителя власти.

При Петре I возможности переписи населения использовались широко, то есть проводились подворные переписи, общегосударственные переписи, в связи с этим была пе-

решена и налоговая система. Вместо обложения двора было введено подушное обложение, когда за единицу исчисления был принят один мужчина (душа). Подушные переписи именовались ревизиями подданного населения в России и являлись единственным источником сведений о населении России на протяжении почти полутора веков.

В начале XIX века основным документом паспортизации населения России был Устав о паспортах и беглых, одним из основных пунктов которого был запрет отлучаться от места постоянного жительства без паспорта или иного законного документа. Дворяне, не служившие на государственной службе, могли не иметь паспорта, его заменяла грамота на дворянское достоинство.

Указом, принятым в 1803 году, вместо рукописных паспортов вводились печатные паспорта.

Согласно Уставу о паспортах и беглых, при задержании лиц с просроченным паспортом их подвергали аресту на двое-трое суток до решения вопроса о высылке на место прописки. Если личность задержанного не удавалось удостоверить, то его, как бродягу, ссылали в Сибирь на каторгу.

Лица, отбывшие наказание в тюрьмах, арестантских отделениях, крепостях, находились под особым полицейским надзором. Паспорта этим лицам выдавались только с разрешения полиции с записью о судимости владельца и указанием мест, где им ограничено проживание.

В связи с выросшим объемом работ по контролю за населением, в Санкт-Петербурге в 1809 году при городской полиции была создана адресная контора, а в 1816 году такая контора была создана в Москве. Все лица, работающие в этих городах, должны были зарегистрироваться в адресной конторе и получить там «пресный билет».

В 1812 году в ранее принятое Положение о паспортах внесены дополнения о порядке выдачи и оформления пас-

портов крестьянам, отлучающимся для торговли, работы и иным надобностям в другие регионы.

После отмены крепостного права в 1861 году была проведена реформа паспортной системы, так как крестьянам была дарована свобода, а прежние правила, устанавливающие передвижения крестьян, утратили свой смысл. Была создана комиссия, которая приступила к разработке новых нормативных положений паспортной системы. Работа комиссии по выработке нормативных актов затянулась на несколько лет.

Только 8 июня 1894 года Государственный Совет утвердил новое Положение о видах на жительство в царской России. Данное положение повысило роль паспортного режима в стране. На основании этого положения с 1 января 1895 года в России началась выдача новых документов — вида на жительство. Этот документ удостоверял личность гражданина при передвижении, обеспечивал учет податных людей и сбор недоимок.

Новая паспортная система отменяла уголовную ответственность за нарушение паспортного режима. С 1897 года вид на жительство стал выдаваться бесплатно, кроме этого, с разрешения губернского начальства паспорта могли выдаваться без отметки о судимости. Однако либерализация паспортной системы и возросший поток эмиграции и миграции населения привели к возрастанию нагрузки на подразделения полиции по учету населения.

Согласно новому положению, дворяне, офицеры, купцы, разночинцы и почетные граждане получали бессрочные паспортные книжки, а сельские жители, ремесленники и мещане могли получить один из трех видов документов на жительство, а именно:

- паспортную книжку сроком на пять лет, при условии отсутствия задолженности по сборам и платежам, в котором указывался годовой размер сборов. В случае

если владелец паспорта не уплачивал сбор, установленный ему, в срок, паспорт изымался;

- паспорт сроком на один год, наличие недоимок на его выдаче не отражалось;
- бесплатные виды на отлучку с места жительства на срок до года лицам, пострадавшим от стихийного бедствия или неурожая.

5 июля 1895 года в России была проведена первая всеобщая перепись населения.

В 1903 году в связи с принятием Устава о паспортах процедура паспортизации в России изменилась. В соответствии с принятым Уставом лица, проживающие по месту постоянного жительства, могли не иметь паспорта. При этом под постоянным местом жительства понималось:

- место нахождения недвижимого имущества или домашнего обзаведения или занятие по службе дворян, купцов, чиновников, почетных граждан и разночинцев;
- город или место, где мещане и ремесленники были причислены к мещанству или ремеслу;
- сельское общество или волость, к которой были приписаны крестьяне.

Сельские обыватели и лица других сословий получили право свободного избрания места постоянного жительства.

В то же время в соответствии с Правилами о надзоре рабочим, работающим на заводах, фабриках, горных промыслах и т.д., предписывалось иметь паспорта даже в случаях расположения предприятий на месте их постоянного жительства.

Лица, отбывшие наказание по уголовным делам, находящиеся под полицейским контролем, в документах вновь стали проставляться отметки о судимости и запись об ограничении мест проживания в России.

Был упрощен выезд в другие страны. Лицам, выезжаю-

щим за границу, выдавались заграничные паспорта сроком на пять лет. Оформление документов производилось в короткий срок, что увеличило поток эмигрантов из России. Прибывающие в Россию иностранцы получали паспорта сроком на один год, в паспорте указывалось их место проживания. Общий контроль по пересечению границы эмигрантами осуществляла таможенная служба России.

В период Первой мировой войны российское правительство вынуждено было вести ограничение выдачи паспортов, что объяснялось нестабильной обстановкой в стране.

После Великой Октябрьской социалистической революции Положение о видах на жительство было отменено, так как были ликвидированы сословные привилегии и ограничения и провозглашен принцип равенства всех граждан.

Для решения вопросов, связанных с установлением паспортного режима и паспортизации населения, в составе НКВД РСФСР, комиссариатов по внутренним делам и исполкомов на местах были созданы отделы, которые были должны обеспечить учёт и регистрацию перемещения граждан, а также упорядочить решение вопросов, связанных с выездом за границу. В составе НКВД РСФСР, комиссариатов по внутренним делам и исполкомов создавались иностранные отделы, которые совместно с комиссариатом иностранных дел обеспечивали работу учета, и перемещения эмигрантов.

В ноябре 1917 года вышел приказ НКВД РСФСР № 89 «О выезде за границу граждан воюющих с нами стран с места их постоянного жительства».

В январе 1918 года издан судебный приказ НКВД (Народный комиссариат иностранных дел) РСФСР «О правилах въезда в Россию из заграницы русских граждан».

В январе 1918 года за № 91 принято циркулярное письмо НКВД РСФСР «Правила въезда в Россию». На основа-

нии данных документов въезд в Россию и выезд за пределы России осуществлялись при наличии специального разрешения на каждую поездку.

Каких-либо документов о регулировании паспортной системы в России в первые годы Советской власти не было. 5 октября 1918 года Совнаркомом РСФСР был принят Декрет «О трудовых книжках для нетрудящихся». Данные трудовые книжки являлись не только документом, на основании которого осуществлялся контроль за выполнением гражданами России трудовых повинностей, но и единственным документом, удостоверяющим личность. Выдача трудовых книжек, свидетельств, справок, возлагалась на милицию, а общее руководство осуществляли подотделы отделов управлений исполкомов.

1 ноября 1920 года принята попытка единого документирования российских граждан паспортами, в связи с чем была принята Инструкция о порядке выдачи паспортов и временных свидетельств, согласно которой исключительное право выдачи паспортов и временных свидетельств возлагалось на уездные городские и уездные управления милиции. Все ранее выданные документы на жительство подлежали замене на паспорта.

В паспорте образца 1920 года кроме данных владельца вносились сведения об общественном, семейном, служебном положении и ставилась особая отметка для лиц, лишённых избирательного права в соответствии со ст. 65 Конституции РСФСР 1918 года.

В силу экономических и политических условий того времени было невозможно в короткий срок документировать всех граждан, поэтому продолжали функционировать старые паспорта, виды на жительство, трудовые книжки. На основании положения Гражданского кодекса, принятого в 1922 году, гражданам были предоставлены права свободно-

го передвижения по стране, избрания профессии, что усложнило возможность быстрой паспортизации населения. В связи с этим возникла необходимость разработать новый проект нормативного документа об удостоверении личности. Декретом ВЦИК (Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет) и СНК (Совет Народных Комиссаров) РСФСР от 20 июня 1923 года было утверждено положение «Об удостоверении личности». С его принятием все прежние документы, дающие право на передвижение, аннулировались.

С 1 января 1924 года введено новое удостоверение личности, в нём указывалось: фамилия, имя, отчество владельца, дата его рождения, место постоянного жительства, род занятий, отношение к воинской повинности, семейное положение, перечень несовершеннолетних детей.

По просьбе родителей или лиц, замещающих их, а также по просьбе самих несовершеннолетних, несовершеннолетним в возрасте от 12 до 16 лет могли быть выданы отдельные удостоверения личности. Удостоверения личности выдавались на 3 года, однако это получение являлось не обязанностью, а правом граждан, и отсутствие его у гражданина не влекло никаких правовых последствий.

В дополнение к Декрету было принято Постановление СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях». Основанием для прописки мог быть любой документ, удостоверяющий личность на тот период. Прописка проводилась и по письменному заявлению гражданина. Сведения о прописке населения требовали определенного учета, что послужило поводом к созданию адресных бюро и адресных столов при НКВД РСФСР. Создание адресных бюро и служб давало возможность быстрого получения сведений о месте жительства гражданина.

5 июня 1925 года Президиум ЦИК СССР утвердил Положение «О въезде в СССР и выезде из СССР». Этим до-



кументом определен перечень документов, необходимых для получения разрешений на выезд за пределы СССР и въезд в СССР, порядок их оформления и ограничения, препятствующие этому.

К ведению НКВД (Народный комиссариат внутренних дел) относилась выдача гражданам СССР общегражданских паспортов и виз для иностранцев, а выдача дипломатических, служебных паспортов и виз за границу была отнесена к ведению НКВД СССР.

В декабре 1930 года, органы милиции перешли в ведение ОГПУ (Отдел государственного политического управления).

С целью совершенствования работы по учету граждан 27 декабря 1932 года принято постановление за № 57 / 1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов». В связи с этим были введены паспорта нового образца, где текст наносился на двух языках: русском и языке той республики, где проживал гражданин, получивший паспорт. В паспорт помимо данных о его владельце заносились сведения о документе, на основании которого выдан паспорт (свидетельство о рождении, военный билет, справка о судимости и т.д.).

В подразделениях милиции были образованы паспортные отделы, паспортные столы, адресно-справочные бюро. На паспортную службу милиции были возложены обязанности по выдаче и обмену паспортов, прописке и выписке граждан на месте проживания, выдаче пропусков в пограничную зону, надзору за соблюдением паспортного режима, выявлению преступного элемента. Кадровый состав службы комплектовался выпускниками учебных заведений правоохранительной системы, что повысило уровень работы. Принимались новые методы работы, способствующие исключению подделок документов. В паспорта стали на-

клеивать фотографию владельца, а вторую фотографию наклеивали на карточку, которая хранилась в отделении, выдавшем паспорт. Для заполнения документов применялись специальные чернила, мастика для печатей, были введены штампы для крепления фотографий в документах. В органах милиции обрабатывались сведения о способах выявленных подделок документов и составлялись пособия и обзоры, с которыми знакомили личный состав паспортных служб и сотрудников милиции, что способствовало быстрому выявлению фиктивных документов.

В конце тридцатых годов, в связи с обострением классово-вой борьбы и политических репрессий, ужесточилась уголовная и административная ответственность за нарушения паспортного режима.

В июне 1936 года было введено правило о внесении в паспорта сведений о вступлении в брак и разводе.

В 1935 году в структуре милиции были созданы отделы, отделения и группы, которые занимались выдачей виз и регистрацией иностранных граждан, прибывших в СССР (ОВИР). Основанием для этой реорганизации явилось Постановление СНК СССР от 4.10.1935 г. «О передаче в ведение НКВД и его местных органов иностранных отделов и столов исполнительных комитетов», которые до этого находились в подчинении ОГПУ. Данные структурные подразделения работали в 30–40-е годы самостоятельно, в последующие годы они неоднократно объединялись с паспортной службой и выделялись вновь.

Постановлением СНК СССР от 10 сентября 1940 года было принято новое Положение о паспортах, которое значительно расширило область его применения, распространив действия этого положения и на пограничные зоны, а также сотрудников и рабочих ряда отраслей производства, которые ранее не подлежали паспортизации.

Военные действия 1941–1945 годов требовали усиления паспортного режима, в связи с чем граждан, прибывших в тыл и утративших паспорта, опрашивали, а их показания тщательно проверяли. Только после этого выдавали справку с анкетными данными, которая не могла служить удостоверением личности владельца, но по данной справке решался вопрос о прописке и трудоустройстве.

Все лица, эвакуированные из прифронтовой полосы, были обязаны в течение 24 часов стать на учет в органах милиции, при этом на прописку должны были являться лично.

Документы граждан тщательно проверялись, а бланки паспортов и справок подлежали строгому учету. Для этого приказом НКВД СССР от 5 июня 1942 года в штаты паспортных служб были введены должности инспекторов-экспертов. Данные должностные лица исследовали документы и давали заключения по выявленным фактам подделок, проводили проверку паспортов лиц, допускаемых к работе с важными документами, на оборонных объектах, предприятиях и учреждениях, отвечали за хранение бланков паспортов и других документов.

Для работы с детьми-сиротами был создан Центральный детский адресный стол и его подразделения на периферии. Была организована работа по устройству детей, оставшихся без родителей.

В марте 1942 года было создано Центральное паспортное бюро, которое имело свои отделения при паспортных отделах управлений милиции республик, краев и областей.

В связи с огромной миграцией и эмиграцией населения, связанной с военными действиями, данные меры сыграли положительную роль в розыске пропавших лиц и людей, потерявших друг с другом связь, установлении места жительства граждан, эвакуированных во время войны. Работниками справочного бюро было установлено местонахождение свыше двух миллионов разыскиваемых.

С окончанием военных действий жизнь возвращалась в мирное русло. Сотрудники паспортной службы занимались учетом населения, выдавали гражданам справки на запросы о лицах, пропавших без вести и потерявших связи с родственниками.

С целью определения общей численности жителей, соотношения сельского и городского населения, для решения вопросов планирования и экономического развития страны 4 октября 1945 года было принято постановление СНК СССР «О паспортизации населения». С учетом этих данных разрабатывались пятилетние планы подъема промышленности и сельского хозяйства.

В октябре 1953 года Постановлением Совета Министров СССР было утверждено Положение о паспортах. Согласно новому Положению устанавливалось несколько категорий паспортов, а именно: бессрочные, десятилетние, пятилетние и краткосрочные. Краткосрочные паспорта выдавались лицам после утери паспорта до полной проверки личности, в случаях, когда необходимо было сделать запросы о лице в другой регион и т.д. Замена паспортов в основном была обусловлена тем, что с возрастом владелец паспорта внешне изменялся, что, естественно, затрудняло его опознание по фотографии, вклеенной в паспорт. Обменивая паспорт на другой, с более длительным сроком, гражданин был обязан предоставить новую фотографию для паспорта.

В 1955 году в системе органов милиции были созданы паспортно-регистрационные отделы, а также областные, краевые, республиканские адресные бюро, которые занимались организацией и руководством работы по выдаче паспортов, прописке и выписке населения, адресной работе, регистрации актов гражданского состояния. На эту службу также возлагались обязанности по выявле-

нию преступного элемента, проверке паспортного режима, выдаче документов для проезда в пограничную и иную запретную зону.

В 1959 году Советом Министров СССР утверждено Положение о въезде в СССР и выезде за границу. Согласно этому Положению установлен перечень лиц, которые имели право на получение дипломатического паспорта, кроме этого, был разрешен въезд и выезд не только по загранпаспортам, но и по иным документам, их заменяющим.

В 1968 году введены новые правила прописки и выписки граждан, проживающих в сельской местности, данные функции возложены на сельские и поселковые советы. До этого в сельской местности пропиской и выпиской занимались участковые оперуполномоченные милиции, обслуживающие свои участки. Это создавало неудобства для сельского населения, так как участковые оперуполномоченные выполняли различные функции по охране правопорядка, обслуживали несколько населенных пунктов и не могли постоянно находиться при сельском совете. Однако функции по прописке и выписке сохранялись за милицией в районных центрах и поселках, где имелись штатные работники паспортных служб, а также в населенных пунктах пограничных зон.

В августе 1974 года принято новое Положение о паспортной системе в СССР, согласно которому введены всеобщая паспортизация населения и единый порядок, обязывающий лиц, достигших 16 лет, вне зависимости от места проживания иметь паспорт. Действия данного паспорта не были ограничены сроком, но предусматривали порядок вклеивания фотографий после его получения при достижении возраста 25 и 45 лет. В паспорте сокращено количество граф сведений о личности гражданина и обязательных отметках.

Срок всеобщей паспортизации и замены старых паспортов на паспорт нового образца определялся в шесть лет.

Данная паспортная реформа имела и другую цель, а именно: розыск скрывавшихся преступников и лиц, сотрудничавших в годы войны с германскими и иными враждебными с СССР спецслужбами, а также иностранной агентуры. Эта работа дала положительный результат. Сотрудниками милиции и органами госбезопасности выявлены сотни преступников, скрывающихся от правосудия, установлены и задержаны лица, разыскиваемые за измену Родине, обезврежен ряд агентов иностранных разведок.

Паспортизации в СССР уделялось и огромное идеологическое значение по воспитанию у граждан чувства гордости за свою страну. Выдача паспортов проводилась, как правило, в торжественной обстановке, первыми обладателями паспортов нового образца являлись ветераны Октябрьской революции, участники гражданской и Отечественной войны, Герои Советского Союза и Герои Социалистического труда, передовики производства, заслуженные работники культуры, ученые, общественные деятели и граждане, достигшие 16-летнего возраста.

Проводилась работа по упрощению порядка выдачи документов на выезд за границу. Были приняты изменения, касающиеся рассмотрения заявлений о выезде из СССР и въезде в СССР по частным делам, отменены ограничения на выезд из страны, в том числе на жительство, если это не затрагивало интересов безопасности страны.

5 сентября 1991 года на съезде народных депутатов СССР принята Декларация прав и свобод человека, которой закреплён принцип свободного передвижения граждан внутри страны, выбор места жительства и места пребывания.

22 декабря этого же года данное положение утвердил Верховный Совет РСФСР.

Это положение закреплено в Конституции Российской Федерации.

С распадом СССР произошли большие изменения в паспортно-визовой службе. С принятием Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» в 1991 году на эту службу возложены обязанности по решению вопросов гражданства РФ.

В 1993 году было принято Постановление Совета Министров Российской Федерации «О реорганизации подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел».

Указом Президента Российской Федерации № 1039 от 18 июля 1996 года утверждено Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Согласно этому положению, на МВД возлагалась организация деятельности, связанной с вопросами гражданства Российской Федерации, свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, выезда за пределы Российской Федерации и въезда на её территорию, правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства Российской Федерации.

На паспортно-визовую службу МВД возложены функции по документированию населения огромной страны. Предстоял обмен паспортов СССР на паспорта граждан Российской Федерации в связи с принятием Указа Президента РФ от 13 марта 1997 года № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

Указом 8 июля 1997 года утверждено Положение о паспорте гражданина Российской Федерации и описание бланка паспорта гражданина РФ.

Была принята Инструкция о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую

Федерацию, утвержденная приказом МВД России от 26 мая 1997 года. Порядок выезда за границу и въезда из-за границы в РФ стал более упрощенным.

В ходе реализации Указа Президента РФ от 13 марта 2002 года и Постановления Правительства разработана программа паспортизации граждан Российской Федерации на 2002–2003 годы. В ходе выполнения этой программы паспортной службой была проделана огромная работа. Во время обмена паспортов только за 2002 год выявлено более 66 тысяч лиц, находящихся в розыске, из них около 19 тысяч оказались преступниками, более 14 тысяч лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов и возмещения причиненного ими ущерба, изъято свыше трех тысяч поддельных паспортов. К административной ответственности за нарушение паспортного режима привлечено более четырех миллионов граждан.

Приказом МВД России № 776 от 7 октября 2003 года Паспортно-визовое Управление МВД России преобразовано в Главное паспортно-визовое Управление МВД России.

19 июля 2004 года в соответствии с Указом Президента РФ № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» утверждено Положение о Федеральной миграционной службе. В связи с этим Главное паспортно-визовое Управление МВД РФ вновь реорганизовано. Его функции возложены на Федеральную миграционную службу РФ, являющуюся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию услуг в сфере миграции, на который возложено:

- 1) производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- 2) осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и кон-



- троля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;
- 3) оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
  - 4) осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
  - 5) разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
  - 6) исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;
  - 7) осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;
  - 8) управление территориальными органами ФМС России, ее представительствами за рубежом и иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач.

ФМС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Рос-