

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 62–67

North Caucasus Legal Vestnik. 2023;(1):62–67

Проблемы конституционного, административного и экологического права

Научная статья

УДК 342+325.14

doi: 10.22394/2074-7306-2023-1-1-62-67

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ В СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ

**Анатолий Борисович Дудаев¹, Владимир Васильевич Ткаченко²,
Эдуард Александрович Безуглый³**

^{1, 2, 3}Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина, Белгород, Россия

¹dudaev.anatol@yandex.ru

²tkachenkovlad@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2769-5060>

³eduardbezugly@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы становления и правового регулирования паспортной системы в период после революции 1917 г. до настоящего времени. Проведен анализ нормативных правовых актов советского периода и меры, принимаемые органами власти в целях обеспечения учета населения и организации контроля миграционных процессов. Особое внимание уделяется периоду установления единой паспортной системы на всей территории Союза ССР в декабре 1932 г., отмечается роль прописки по месту жительства и особенности паспортизации населения в отдельных местностях и сельских населенных пунктах. В качестве важнейшего этапа в развитии советской паспортной системы рассматривается принятие Постановления Совмина СССР 28 августа 1974 г. «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР». В статье обращается внимание также на развитие паспортной системы в постсоветский период, ознаменовавшийся принятием Закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», отменой разрешительной прописки и введением уведомительной регистрации. В статье авторами сделаны выводы о влиянии советской паспортной системы на выбор места жительства и свободу передвижения по территории страны.

Ключевые слова: паспортная система, система учета населения, паспорт, военный билет, трудовая книжка, удостоверение личности, паспортизация, прописка, регистрация, ответственность за нарушение правил паспортно-регистрационной системы

Для цитирования: Дудаев А. Б., Ткаченко В. В., Безуглый Э. А. Правовое регулирование паспортной системы в советский и постсоветский периоды // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 62–67. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-1-62-67>

Problems of Constitutional, Administrative and Environmental Law

Original article

LEGAL REGULATION OF THE PASSPORT SYSTEM IN THE SOVIET AND POST-SOVIET PERIODS

Anatoly B. Dudaev¹, Vladimir V. Tkachenko², Eduard A. Bezugly³

^{1, 2, 3}Putilin Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia, Belgorod, Russia

¹dudaev.anatol@yandex.ru

²tkachenkovlad@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2769-5060>

³eduardbezugly@mail.ru

© Дудаев А. Б., Ткаченко В. В., Безуглый Э. А., 2023

Abstract. The article discusses the issues of the formation and legal regulation of the passport system in the period after the revolution of 1917 to the present. The analysis of the normative legal acts of the Soviet period and the measures taken by the authorities in order to ensure the registration of the population and the organization of control of migration processes is carried out. Special attention is paid to the period of the establishment of a unified passport system throughout the USSR in December 1932, the role of residence registration and the peculiarities of the certification of the population in certain localities and rural settlements are noted. The adoption of the Resolution of the Council of Ministers of the USSR on August 28, 1974 "On approval of the Regulations on the passport system in the USSR" is considered as the most important stage in the development of the Soviet passport system. The article also draws attention to the development of the passport system in the post-Soviet period, marked by the adoption of the Law "On the right of citizens of the Russian Federation to freedom of movement, choice of place of stay and residence within the Russian Federation", the abolition of permissive registration and the introduction of notification registration. In the article, the authors draw conclusions about the influence of the Soviet passport system on the choice of place of residence and freedom of movement on the territory of the country.

Keywords: passport system, population registration system, passport, military ID, work record, identity card, passport registration, registration, registration, responsibility for violating the rules of the passport registration system

For citation: Dudaev A. B., Tkachenko V. V., Bezugly E. A. Legal regulation of the passport system in the Soviet and Post-soviet periods. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2023;(1):62–67. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-62-67>

Первые шаги советской власти после Октябрьской революции 1917 г. ознаменовались отменой ранее действовавшей паспортной системы. С принятием Декрета «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» было отменено сословное деление населения России. Данным документом, состоящим всего из семи статей, отменялись все сословные привилегии, звания и титулы, а также существующие ранее ограничения. Для всего населения России установлено одно общее наименование граждан Российской Республики¹.

Последующий период начала гражданской войны характеризовался хаотичными миграционными процессами, огромным количеством беженцев и переселенцев, в связи с чем, Советская Республика была вынуждена принимать необходимые меры в целях установления системы учета населения. Так, принятая в июле 1918 г. Конституция вводит всеобщую трудовую повинность. Документом, подтверждающим исполнение трудовой повинности стала трудовая книжка, она же стала документом, удостоверяющим личность и использовалась вместо паспорта или прочих документов, удостоверяющих личность в первую очередь нетрудящихся².

С принятием в декабре 1918 г. Кодекса законов о труде обязанность иметь трудовую книжку распространялась и на трудящихся граждан. Трудовая книжка предоставляла право получать продовольственные карточки, а также свободно передвигаться по территории Республики. Трудовую книжку необходимо было предъявлять во всех случаях, где требовалось представление удостоверения личности [1, с. 121].

30 декабря 1922 г. был образован Союз Советских Социалистических республик в составе пятнадцати республик. Безусловно, в целях учета населения возникла потребность в организации паспортной системы [2, с. 472].

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 г. взамен трудовых книжек, удостоверяющих личность, вводились удостоверения личности. В соответствии с Декретом, каждый гражданин, достигший шестнадцатилетнего возраста, имел право получить удостоверение

¹Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 24.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов») // Оpubл.: 11 (24) ноября 1917 года. Источник: Декреты Советской власти. М., 1957. Т. I. С. 71–72.

² Декрет Совнаркома РСФСР от 5 октября 1918 года «О трудовых книжках для нетрудящихся» // http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_370.htm.

личности¹. Таким образом, получение удостоверения личности в соответствии с Декретом являлось правом гражданина, а не его обязанностью. В случае отсутствия необходимости постоянно предъявлять удостоверение личности, например, в сельской местности, его можно было не получать.

А. К. Байбурин, подчеркивая неожиданный либерализм Декрета, отмечал, что отсутствие у граждан такого документа не влекло никаких правовых последствий [3].

Документом, удостоверяющим личность военнослужащего Красной армии и флота оставались служебные книжки красноармейцев или документы, подтверждающие принадлежность к командному, политическому или административно-хозяйственному составу, выдаваемые из соответствующих воинских частей и учреждений [4, с. 208].

Единая паспортная система была установлена Постановлением ЦИК и СНК от 27.12.1932, в котором отмечалось, что все граждане в возрасте шестнадцати лет, постоянно проживающие в городах, рабочих поселках, районных центрах, обязаны иметь паспорта [5, с. 5].

Вводилась обязательная прописка, в первую очередь это касалось населения крупных городов страны (Москвы, Ленинграда, Киева и др.). Прописка становилась формой государственного разрешения на проживание, означавшего также разрешение на трудовую деятельность.

В соответствии с Постановлением СНК СССР от 28 апреля 1933 года на граждан, проживающих в сельской местности обязанность иметь паспорт не распространялась [6, с. 106].

В тех случаях, когда лица, проживающие в сельских местностях, выбывали на длительное или постоянное жительство в местности, где введена паспортная система, они получали паспорта в районных или городских управлениях рабоче-крестьянской милиции по месту своего прежнего жительства сроком на 1 год. По истечении годичного срока лица, приехавшие на постоянное жительство, получали по новому месту жительства паспорта на общих основаниях.

Важнейшим этапом в развитии советской паспортной системы стало принятие Постановления Совмина СССР 28 августа 1974 года «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР». Все советские граждане, достигшие 16-летнего возраста независимо от места проживания (город или село) обязаны были иметь паспорт [7, с. 81].

Документами, удостоверяющими личность военнослужащих, в соответствии с Положением оставались удостоверения личности и военные билеты, выдаваемые командованием воинских частей и военных учреждений.

Постановлением вводились паспорта гражданина СССР нового образца. Период замены и выдачи паспортов нового образца был определен с 1 января 1976 г. по 31 декабря 1981 г.

Новый паспорт был бессрочным. Вместе с тем, возрастные изменения его владельца учитывались путем последующей вклейки фотографий по достижении двадцати пяти и сорока пяти лет. С принятием Постановления жители сельской местности получили возможность переезда в город без оформления каких-либо документов, а также свободно выбирать место жительства на территории Союза ССР. Таким образом, паспортизация охватывала всех жителей страны, включая сельских жителей (колхозников) и обеспечивала всем равные права в вопросах передвижения.

После распада СССР потребовалось законодательное урегулирование вопросов, связанных с правом на свободу передвижения граждан, упорядочением миграционных процессов. Конституция Российской Федерации 1993 г. установила право граждан на свободу передвижения, которое было детализировано в Законе Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Законом отменена прописка, взамен которой введена регистрация по месту пребывания и по месту жительства, имеющая уведомительный характер.

¹ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 г. «Об удостоверении личности // http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1691.htm.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации МВД России с 1 октября 1997 г. приступило к выдаче паспортов гражданина Российской Федерации. Поэтапная замена паспортов завершилась 1 июля 2004 года. Впервые паспорта получили военнослужащие.

В рассматриваемые исторические периоды государство разными мерами регулировало юридическую ответственность за нарушение правил паспортно-регистрационной системы. В советский период наряду с административной, предусматривалась уголовная ответственность, применявшаяся до декабря 1991 г.

Протоколы об административных правонарушениях за нарушение паспортных правил составлялись сотрудниками милиции, а рассматривались дела административными комиссиями при районных (городских) исполнительных комитетах.

Статья 198 Уголовного Кодекса 1960 г. предусматривала ответственность за злостное нарушение паспортных правил в местностях, где введены специальные правила проживания и прописки, если это нарушение выразилось в проживании без паспорта или без прописки и если ранее лицо за это уже было дважды подвергнуто административному взысканию.

Признаками объективной стороны преступления было проживание без паспорта либо при наличии паспорта, но без прописки в местностях, где введены специальные правила проживания и прописки. Виновное лицо наказывалось лишением свободы на срок до одного года, или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до пятидесяти рублей. Нарушение паспортных правил становилось уголовно наказуемым только при условии, если ранее за такое нарушение виновное лицо дважды подвергалось административному взысканию. Злостность, а также общественная опасность деяния образовывалась в рассматриваемом случае за счет многократности совершения административного правонарушения, то есть состав преступления формировался на основе административной преюдиции [8, с. 12].

Административная преюдиция как юридическая категория предполагает наличие двух элементов: повторность совершения одного или двух однородных административных правонарушений; определенный срок, в течение которого были совершены данные правонарушения.

Краткий анализ рассмотренного выше законодательства позволяет сделать некоторые выводы. На наш взгляд, утверждения отдельных авторов о «закрепощенности» колхозников, их насильственном удержании в сельской местности, после введения единой паспортной системы 1932 года в связи с отсутствием у них паспортов, представляются несостоятельными.

Так, например, в п. 4 приложения № 6 к п. 21 Постановления СНК СССР от 23.04.1933 г. отмечалось, что лица, проживающие в сельских местностях, получают паспорта в районных или городских управлениях РК милиции по месту своего прежнего жительства сроком на 1 год в тех случаях, когда они выбывают на длительное или постоянное жительство в местности, где введена паспортная система. По истечении годичного срока, лица, приехавшие на постоянное жительство, получают по новому месту жительства паспорта на общих основаниях. Граждане в подобных случаях реализовывали право на получение паспорта, практически препятствий для переезда из сельской местности в город не было.

Советская власть, считая паспортную систему обременением, хотела уйти от нее, поэтому освободила от паспортов основную часть, – крестьян. Не выдача им паспортов была привилегией, а не ущемлением. Кроме того, проводимая в 30-е годы прошлого века индустриализация страны требовала большого количества рабочих на строящихся заводах и фабриках. Поэтому насильственное удержание граждан в сельской местности было бы бессмысленным и противоречащим требованию времени.

Паспортно-регистрационная система на современном этапе представляет собой важнейший правовой институт, отличается демократическим характером и способствует реализации прав граждан Российской Федерации на свободу передвижения.

Вместе с тем, отдельные вопросы правового регулирования паспортно-регистрационной системы требуют доработки и внесения соответствующих корректировок.

Так, например, обязанность гражданина Российской Федерации иметь паспорт устанавливается подзаконным нормативным правовым актом, а именно Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 08.07.1997 № 828¹.

Вместе с тем, эта обязанность является всеобщей и распространяется на всех граждан Российской Федерации, достигших четырнадцатилетнего возраста, независимо от конкретного статуса лица. В этой связи считаем целесообразным установить данную обязанность в виде отдельной нормы, то есть на законодательном уровне.

Следует также обратить внимание на имеющиеся случаи зависимости реализации права на жилище от наличия постоянной регистрации и ее сроков. Так, в п. а ст. 1.2 Постановления правительства Белгородской области от 20.12.2021 № 640-пп отмечается, что жилые помещения предоставляются многодетным семьям при условии постоянного проживания семьи на территории Белгородской области не менее 5 (пяти) лет². Кроме того, что конституционное право на жилище в этой ситуации ограничивается региональным нормативным правовым актом, также не учитывается срок фактического проживания, в который может входить и определенный период временной регистрации.

В данном случае уместно будет обратиться к определению Верховного Суда Российской Федерации по иску Чуносовой Г. К. к администрации г. Оренбурга об установлении факта проживания, признании незаконным отказа в принятии к рассмотрению заявления о постановке на учет в качестве нуждающейся в жилых помещениях. В документе определено, что место жительства гражданина может быть установлено судом на основании различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами, а также видом такой регистрации³.

На основании изложенного, считаем целесообразным дополнить закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» нормой следующего содержания: «В целях реализации права гражданина на жилище факт и сроки проживания в определенном субъекте Российской Федерации могут устанавливаться судом». На наш взгляд, также требуют дальнейшего исследования и правовой доработки вопросы, связанные со случаями отказа в приеме на работу в связи с отсутствием регистрации и, соответственно, юридической ответственностью работодателей.

На основании изложенного можно сделать вывод, что одна из важнейших задач правового регулирования паспортно-регистрационной системы Российской Федерации заключается в том, чтобы полностью исключить влияние регистрации на практическую реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации.

Список источников

1. Шестель А. А. Правовое регулирование паспортного режима в России: историко-правовой аспект / В сб.: Актуальные проблемы современной российской правовой системы. 2016. С. 119–123.
2. Разин М. В., Кошкарлова Ю. А. Исторические аспекты регулирования и контроля миграции в России // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 10-1. С. 469–476.
3. Байбурин А. К. К предистории советского паспорта (1917-1932) // Неприкосновенный запас. 2009. № 2. С. 140–154.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14.07.1997 г. № 28. Ст. 3444.

² Постановление Правительства Белгородской области от 20 декабря 2021 года № 640-пп «Об утверждении Порядка предоставления жилых помещений многодетным семьям, нуждающимся в жилых помещениях на территории Белгородской области» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3100202112240009>.

³ Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 47-КГ 14-13 от 24.02.2015 // http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=1242034&ysclid=ldvytdfod0131196477.

4. Гущина А. Д. Истоки формирования паспортной системы в России // Академическая публицистика. 2020. № 11. С. 205–211.
5. Конькова А. Ю. Документы, удостоверяющие личность, в Российской империи // Научный вестник Крыма. 2017. № 4 (9). С. 1–12.
6. Емельянов В.М. История Формирования паспортной системы в России до 1917 года / В сб.: Российская полиция: история и современность (к 300-летию российской полиции). Тюмень, 2018. С. 97–107.
7. Гошаев И. М. Административная преюдиция в уголовном законодательстве: понятие и виды // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 81–84.
8. Белоголовцев С. Р., Забаев А. А., Ладанова О. Ю., Мурзина К. Н. Из истории становления паспорта / В сб.: Современные технологии документооборота в бизнесе, производстве и управлении (с международным участием). Под ред. Л. Р. Фионовой, О. И. Семьянковой. Пенза, 2021. С. 11–13.

References

1. Shestel A. A. Legal regulation of the passport regime in Russia: historical and legal aspect. In: *Actual problems of the modern Russian legal system*. 2016:119–123. (In Russ.)
2. Razin M. V., Koshkarova Yu. A. Historical aspects of migration regulation and control in Russia. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Issues of Russian and international law*. 2019;9(10-1):469–476. (In Russ.)
3. Baiburin A. K. To prehistory Soviet passports (1917–1932). *Neprikosnovennyy zapas = Emergency reserve*. 2009;(2):140–154. (In Russ.)
4. Gushchin A. D. The origins of the passport system in Russia. *Akademicheskaya publitsistika = Academic essays*. 2020;(11):205–211. (In Russ.)
5. Konkova A. Yu. Identity documents in the Russian Empire. *Nauchnyi vestnik Kryma = Scientific Bulletin of the Crimea*. 2017;4(9):1–12. (In Russ.)
6. Emelyanov V. M. The history of the formation of the passport system in Russia before 1917. In: *Russian police: history and modernity (to the 300th anniversary of the Russian police)*. Tyumen. 2018:97–107. (In Russ.)
7. Goshayev I. M. Administrative prejudice in criminal legislation: concept and types. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2016;(7):81–84. (In Russ.)
8. Belogolovtsev S. R., Zabaev A.A., Ladanova O.Yu., Murzina K.N. From the history of passport formation. In: *Modern document management technologies in business, production and management (with international participation)*. L. R. Fionova, O. I. Semyankova (eds.). Penza; 2021:11–13. (In Russ.)

Информация об авторах

А. Б. Дудаев – кандидат юридических наук, доцент кафедры административно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина.
В. В. Ткаченко – кандидат экономических наук, доцент кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина.
Э. А. Безуглый – кандидат экономических наук, доцент кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина.

Information about the authors

A. B. Dudaev – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines of Putilin Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia.
V. V. Tkachenko – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Management and Administrative Activities Department.
E. A. Bezugly – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Management and Administrative Activities Department.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 01.02.2023; одобрена после рецензирования 17.02.2023; принята к публикации 20.02.2023.

The article was submitted 01.02.2023; approved after reviewing 17.02.2023; accepted for publication 20.02.2023.