

Основным документом, регламентирующим процедуру паспортизации населения России, в первые годы XX века был "Устав о паспортах", принятый в 1903 году. В соответствии с предписаниями Устава о паспортах лица, проживающие по месту постоянного жительства, не обязывались иметь паспорта. Под постоянным местом жительства понималось:

- а) для дворян, купцов, чиновничества, почетных граждан и разночинцев - место, где они имели недвижимое имущество или домашнее обзаведение, или были заняты по службе;
- б) для мещан и ремесленников - город или местечко, где они были причислены к мещанскому или ремесленному обществу;
- в) для крестьян - сельское общество или волость, к которой они были приписаны.

На фабриках, заводах, мануфактурах и горных промыслах, на которые распространялось действие правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности, всем рабочим предписывалось иметь паспорта, даже в случаях, когда предприятие находилось в месте постоянного жительства этих рабочих. Отбывшие наказание в исправительно-арестанских отделениях, тюрьмах и крепостях в соответствии с Уложением о наказаниях (в отдельных случаях по решению Особых Совещаниях при министре внутренних дел) находились под особым полицейским надзором. Этим лицам паспорта выдавались только с разрешения полиции, а в них делалась отметка о судимости владельца и производилась запись, ограничивающая места проживания.

Именной Высочайший Указ от 5 октября 1906 года отменил некоторые ограничения в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных сословий. Указ (п. 5) предоставил сельским обывателям и лицам других бывших податных сословий свободу избрания места постоянного жительства на одинаковых, указанных в Уставе о паспортах основаниях с лицами других сословий. В то же время обеспечение паспортного режима внутри империи усугублялось значительными потоками лиц, выезжающими за границу. Полиция выдавала всем желающим уехать за границу свидетельства об отсутствии законных препятствий к отъезду, которое прикладывалось к прошению на имя губернатора.

Заграничные паспорта выдавались без промедления сроком на пять лет всем лицам старше двадцати лет. Контроль и учет за переездом границы осуществлялся на таможне. Прибывающие в Россию иностранцы получали паспорт сроком на один год с указанием места проживания.

За период с 1897 года по 1906 год из империи выехало около 5,5 мил. человек, в том числе 2,9 мил. русских подданных. За один только 1911 год из России выехало 10,6 мил человек, включая 7,2 млн. русских подданных.

Принятые в Уставе о паспортах 1903 года изменения и дополнения 1906-1909 гг. принципиально не отличались от Положения. В то же время вводились ограничения на поселение и получение документов как общего порядка (например, "черта оседлости" для еврейского населения, ограничения для цыган, запретная зона вокруг столиц и губернских округов), так и для лиц, судимых и находящихся под надзором полиции. В период первой мировой войны (1914-1918 гг.) Российское правительство ввело некоторые ограничения о выдаче паспортов, связанные с военными условиями... Пришедшее к власти в 1917 году буржуазное временное правительство отменило эти ограничения. Других изменений в регулировании паспортного режима оно не внесло, и Положение о видах на жительство 1894 года продолжало действовать до Великой Октябрьской социалистической революции (7 ноября 1917 года). После революции процесс учета и миграции населения России был сложным и длительным...

10 ноября 1917 года Декрет ВЦИК и СНК "Об уничтожении сословий и гражданских чинов" ликвидировал все сословные привилегии и ограничения и провозгласил равенство советских граждан. Это коренным образом изменило паспортный режим в стране.

Крушение Российской империи, революционные потрясения, мировая и гражданская войны вызвали перемещения больших масс населения, в том числе бывших военнообязанных, появление беженцев и эмигрантов. Для решения этих вопросов в составе НКВД РСФСР, комиссариатов по внутренним делам и исполкомов на местах были созданы иностранные отделы. Они совместно с Народным комиссариатом иностранных дел 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 год) "О выезде за границу граждан воюющих с нами стран с места их постоянного жительства";
- Приказ НКВД РСФСР (январь, 1918 год) "О правилах въезда в Россию из-за границы русских граждан";
- Циркулярное письмо НКВД РСФСР № 91 (январь, 1918 год) "Правила въезда в Россию" и другие.

Устанавливаемый порядок въезда-выезда сводился к обязательному получению всеми русскими иностранными гражданами специального разрешения (визы) на каждую поездку.

Своеобразно развивалась паспортная система в России в первые годы после Октябрьской революции. Совнарком РСФСР 5 октября 1918 года 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 личность.

Выдача трудовых книжек, справок, свидетельств и других документов в соответствии с Инструкцией НКВД и НКЮ РСФСР от 12 октября 1918 года "Об организации советской рабоче-крестьянской милиции" возлагалось на 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, объявленная приказом Главного Управления Советской рабоче-крестьянской милиции НКВД от 1 ноября 1920 года. Исключительное право выдачи паспортов и временных свидетельств возлагалось на уездно-городские и уездные управления милиции. Всем другим учреждениям запрещалась выдача подобных документов.

Виды на жительство, выданные другими учреждениями, считались недействительными и подлежали замене на паспорта.

В паспортах образца 1920 года вносились сведения о служебном, общественном и семейном положении. Особая отметка делалась в паспортах лиц, лишенных избирательного права в соответствии со статьей 65 Конституции РСФСР 1918 года. Паспорта выдавались лишь лицам, желавшим их получить. Однако экономические и политические условия не позволили в те годы ввести единый документ для всех граждан России.

Наряду с Трудовыми книжками продолжали функционировать старые паспорта и виды на жительство.

После окончания гражданской войны разнообразие документов, удостоверяющих

личность гражданина, 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. Нельзя не учитывать и того обстоятельства, что в 1922 году ВЦИК утвердил Гражданский кодекс РСФСР, согласно которому каждый гражданин имел право свободно передвигаться по территории РСФСР, выбирать не запрещенные законом занятия и профессии.

В целях урегулирования создавшегося положения в НКВД РСФСР в 1922 году и начале 1923 года разрабатывались проекты положений об удостоверениях личности. 20 июня 1923 года был принят Декрет ВЦИК и СНК РСФСР "Об удостоверении личности", который юридически оформил слом старой дореволюционной паспортной системы. Все прежние документы, дающие право на передвижение, аннулировались, и с 1 января 1924 года вводились удостоверения личности. Они содержали в себе следующие сведения: фамилия, имя, отчество 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 родителей.

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.

Удостоверение личности выдавались на три года. По желанию получателя в документе могла быть наклеена фотокарточка. Как видно из Декрета, получение удостоверения личности являлось не обязанностью, а правом граждан. Отсутствие у граждан такого документа не влекло никаких правовых последствий. Опыт РСФСР по введению удостоверений личности был заимствован другими союзными республиками.

В дополнение к Декрету ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 года "Об удостоверениях личности" 26 апреля 1925 года было принято Постановление СНК РСФСР "О прописке граждан в городских поселениях". Таким образом, начиная с 1925 года "институт прописки" стал неотъемлемой частью паспортного режима советского общества. Следует заметить, что еще до принятия республиканских актов об удостоверении личности, введение прописки в ряде регионов страны местные органы власти вводили (1920 год) временные удостоверения личности и устанавливали прописку граждан... Основанием для прописки мог быть любой документ (удостоверение личности, актовая запись о рождении, расчетная книжка или любой документ с места работы, членский билет профсоюза).

Прописка могла быть осуществлена и при отсутствии документа - по письменному заявлению прибывшего.

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

Организация прописки населения еще более расширила возможности адресно-справочной работы.

В связи с этим циркуляром НКВД от 11 ноября 1926 года 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 года Президиум ЦИК СССР своим постановлением утвердил "Положение о въезде в СССР и выезде из СССР" - это первый правовой акт, регулирующий вопросы

выезда и въезда в общесоюзном масштабе. НКВД и НКВД по согласованию с союзными ведомствами приняли инструкцию о порядке выполнения этого положения. В частности, к ведению НКВД и его органов относилась выдача гражданам СССР общегражданских загранпаспортов и виз для иностранцев.

К ведению НКВД - выдача дипломатических, служебных паспортов и виз на выезд за границу. Принятым СНК СССР 25 мая 1931 г. (в первом союзном законе) Положении "О рабоче-крестьянской милиции", милиция, ранее находившаяся в двойном подчинении (НКВД союзной республики и местным исполкомом), была выведена из-под контроля местных властей и подчинена вышестоящему органу.