

27 декабря 1932 года в Москве председателем ЦИК СССР М. И. Калининым, председателем Совнаркома СССР В. М. Молотовым и секретарем ЦИК СССР А. С. Енукидзе было подписано Постановление № 57/1917 "Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов". Во всех паспортизированных местностях паспорт становится единственным документом, "удостоверяющим личность владельца". В п. 10 предписывалось: Паспортные книжки и бланки изготавливать по единому для всего Союза ССР образцу. Текст паспортных книжек и бланков для граждан различных союзных и автономных республик печатать на двух языках; на русском и на языке, общеупотребительном в данной союзной или автономной республике.

В паспортах образца 1932 года указывались следующие сведения: имя, отчество, фамилия, время и место рождения, национальность, социальное положение постоянное местожительство и место работы, прохождение обязательной военной службы... и документы, на основании которых выдавался паспорт. Одновременно с постановлением ЦИК и СНК СССР (Об Установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов) 27 декабря 1932 года было издано постановление "Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ Союза ССР". Этот орган создавался для общего руководства работой управления рабоче-крестьянской милиции союзных республик, а также для введения по всему Советскому Союзу единой паспортной системы, прописки паспортов и для непосредственного руководства этим делом. В областных и городских управлениях РКМ были образованы паспортные отделы, а в отделениях милиции - паспортные столы. Была также проведена реорганизация адресно-справочных бюро.

Ответственность за проведение в жизнь паспортной системы и за состояние паспортной работы несли начальники городских и районных управлений милиции. Они организовали эту работу и руководили ею через паспортные аппараты (отделы, столы) подчиненных органов милиции.

К функциям органов милиции по осуществлению паспортной системы были отнесены:

- выдача, обмен и изъятие (прием) паспортов;
- осуществление прописки и выписки;
- выдача гражданам пропусков и разрешений на въезд в пограничную зону;
- организация адресно-справочной работы (адресно-розыскной);
- осуществление административного надзора за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортного режима;
- проведение массово-разъяснительной работы среди населения;
- выявление в процессе паспортной работы лиц, скрывающихся от органов советской власти...

Осуществление перечисленных функций составляло сущность организации паспортной работы.

Общее руководство работой управления РКМ союзных республик, в том числе и осуществление паспортной системы, было возложено на ГУ РКМ при ОГТУ Союза ССР.

На него возлагалось:
Под постоянным местом жительства понималось:

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

При районных и городских Советах для надзора за соблюдением законности при выдаче паспортов были созданы специальные комиссии, которые рассматривали жалобы граждан на неправильные действия должностных лиц. Следует заметить, что непосредственным поводом к ведению и ужесточению требований паспортной системы в СССР явился резкий скачок уголовной преступности, особенно в крупных городах. Это произошло в результате бурной индустриализации в городах и коллективизации в сельском хозяйстве, нехваткой продовольственных и промышленных товаров. Введение паспортной системы остро поставило вопрос об укреплении паспортных отделов достаточно квалифицированными кадрами. На работу в паспортные отделы милиции направлялись выпускники учебных заведений системы НКВД СССР, других учебных заведений, мобилизовывались активисты предприятий и учреждений. Введенная в 1932 году единая паспортная система в последующие годы изменялась и совершенствовалась в интересах укрепления государства, улучшения обслуживания населения.

Заметным этапом в истории формирования и деятельности паспортно-визовой службы явилось постановление СНК СССР от 4 октября 1935 года "О передаче в ведение НКВД и его местных органов иностранных отделов и столов исполнительных комитетов", которые до этого времени подчинялись органам ОГПУ. На основе Постановления СНК СССР от 4 октября 1935 года в Главном управлении милиции, управлениях милиции республик, краев и областей были созданы отделы, отделения и группы виз и регистрации иностранцев (ОВиР). Эти структуры работали в течение 30-х и 40-х годов самостоятельно. В дальнейшем они неоднократно объединялись с паспортными аппаратами органов милиции в единые структурные подразделения и выделялись из них. Для улучшения идентификации гражданина СССР с октября 1937 года в паспорта стали наклеивать фотографическую карточку, второй экземпляр которой хранился в милиции по месту выдачи документа.

Во избежание подделок ГУМ ввело специальные чернила для заполнения бланков паспортов и спец. мастику для печатей, штампы по креплению фотокарточек. Кроме того, периодически рассылало во все отделения милиции оперативно-методические ориентировки о способах распознавания поддельных документов. В тех случаях, когда при получении паспортов предъявлялись свидетельства о рождении из других областей и республик, милицию обязывали предварительно запрашивать пункты выдачи свидетельств, чтобы последние подтвердил подлинность документов. С 8 августа 1936 года в паспорта бывших заключенных "лишенцев" и "перебежчиков" (перешедших границу СССР "самовольно") делалась отметка следующего содержания "Выдан на основании пункта 11 Постановления СНК СССР за № 861 от 28 апреля 1933 года".

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 в качестве одной из мер борьбы с легкомысленным отношением к семье и семейным обязанностям установлено, что при вступлении в брак и при разводе в паспорта производилась соответствующая отметка органами ЗАГС.

К 1937 году паспортизация населения в определен, правительством местностях была повсеместно закончена, паспортные аппараты выполнили задачи, которые на них возлагались.

В декабре 1936 года паспортный отдел ГУ РКМ НКВД СССР был передан в отдел наружной службы. В июле 1937 года паспортные аппараты на местах также вошли в состав отделов и отделений службы управлений рабоче-крестьянской милиции. На их сотрудников возлагалась обязанность повседневного поддержания паспортного режима. В конце 30-ых годов вносятся существенные изменения в паспортную систему. Ужесточалась административная и уголовная ответственность за нарушение правил

паспортного режима.
Верховный Совет СССР 1 сентября 1939 года принял Закон "О всеобщей воинской обязанности", а 5 июня 1940 года приказом народного комиссара Обороны СССР объявлены руководящие правила, определившие и задачи милиции в области проведения воинского учета...
В военно-учетных столах отделений милиции (в сельских местностях и поселках в соответствующих исполкомах Советов) велся первичный учет всех военнообязанных и призывников, персональный (качественный) учет рядового и младшего начальствующего состава запаса.
Военно-учетные столы проводили свою работу в тесном контакте с районными военными комиссариатами. Эта работа продолжалась вплоть до начала Великой Отечественной войны (22 июня 1941 года).
Отдельные нормы паспортной системы 1932 года в силу сложившихся к 1940 году внутренней и международной обстановки нуждались в уточнении и дополнении. Эту проблему в значительной мере решило постановление СНК от 10 сентября 1940 года, утвердившее новое Положение о паспортах. Данный нормативный акт значительно расширил область применения Положения о паспортах, распространив его на пограничные зоны, сотрудников и рабочих ряда отраслей народного хозяйства. Великая Отечественная война (1941-1945 гг.) потребовала от советской милиции дополнительных усилий по поддержанию паспортного режима в стране. Циркуляр НКВД СССР № 171 от 17 июля 1941 года предписывал наркомам внутренних дел республик и начальникам Управлений НКВД краев и областей следующий порядок документирования граждан, прибывающих без паспортов в тыл в связи с военными событиями: в случае утраты всех документов, проводить тщательный допрос и перепроверять все показания. После этого выдавать справку с анкетными данными (со слов).
Данная справка не могла служить удостоверением личности владельца, но облегчала ему временную прописку и устройство на работу. Этот циркуляр был отменен только в 1949 году.
С первых дней войны вся деятельность милиции, ее служб и подразделений существенно изменилась и расширилась и была приспособлена к условиям военного времени. Одним из важных средств укрепления советского тыла, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью была паспортная система. Так, 9 августа 1941 года постановлением СНК СССР было утверждено Положение о прописке граждан, эвакуированных из прифронтовой полосы. Все эвакуированные, прибывшие на место расселения, как в организованном, так и в индивидуальном порядке, были обязаны прописать свои паспорта в милиции в течение 24 часов. Учитывая, что вместе с эвакуированным населением в глубь страны устремились и преступные элементы, которые пытались скрыться от органов власти, НКВД СССР в сентябре 1941 года установил обязательную личную явку в милицию граждан для получения разрешения на прописку. Расширение задач паспортных аппаратов в условиях войны вызвало к жизни новые организационные формы по их выполнению. Приказом НКВД СССР от 5 июня 1942 года в штаты паспортных отделов управлений а) исследование и дача заключений по выявленным фактам подделок паспортов, поступающих из милиции; б) проверка паспортов лиц, допускаемых к особо важным государственным документам, а также к работе на предприятиях и в учреждениях, имеющих оборонное значение; в) проверка хранения бланков паспортов в милиции т.д. Исключительно важное значение в годы войны приобрела проблема розыска детей, потерявших связь с родителями. 23 января 1942 года СНК СССР принял постановление "Об устройстве детей, оставшихся без родителей". В соответствии с данным

постановлением при ГУМ НКВД СССР был образован Центральный детский адресный стол и соответствующие подразделения на местах. Центральный справочный детский адресный стол располагался в городе Бугу-руслане Чкаловской (ныне Оренбургской) области.

Первоначально детские адресные столы входили в состав отделов и служб боевой подготовки органов милиции, а в 1944 году приказом НКВД СССР были переданы в паспортные столы.

К 1 июня 1942 года в адресные детские столы страны было направлено 41.107 заявлений о розыске детей, при этом было установлено местонахождение 13.414 детей или 32,6% от общего числа разыскиваемых.

Всего уже за военные годы было разыскано более двадцати тысяч детей.

Большая работа была проведена по установлению местожительства эвакуированных граждан.

В марте 1942 года при паспортном отделе ГУМ НКВД СССР было создано Центральное справочное бюро.

Аналогичные бюро были созданы и при паспортных отделах управлений милиции республик, краев и областей.

Ежедневно в Центральное справочное бюро поступало 10-11 тысяч заявлений об установлении места жительства эвакуированных. Работниками этого бюро было установлено свыше двух миллионов разыскиваемых.

Используя материалы прописки паспортов (заполненные адресные листки) кустовые адресные бюро городов также способствовали населению страны в установлении места жительства их родных и близких.

В послевоенные годы паспортная работа проводилась в широких масштабах. Работники паспортных аппаратов налаживали учет населения городов и рабочих поселков, выдавали возвращавшимся гражданам большое количество различного рода справок и ответов на запросы о без вести пропавших или потерявших связь с родственниками. Правовой основой по учету послевоенного населения послужило Постановление СНК СССР от 4 октября 1945 года "О паспортизации населения". Оно имело целью определение общей численности его по всей территории страны, установление соотношения сельского и городского населения...

Достоверные данные о численности, составе и размещении населения служили основой государственного управления, планирования экономического и социального развития.

В 1952 году был организован паспортно-регистрационный отдел (ПРО), утверждены его структура и штаты. А 21 октября 1953 года Постановлением Совета Министров СССР утверждено новое Положение о паспортах.

Положение устанавливало единый для СССР образец паспорта с текстом на русском языке и языке соответствующей союзной или автономной республики.

Вместо выдававшихся ранее в большинстве случаев пятилетних паспортов устанавливались бессрочные, десятилетние, пятилетние и краткосрочные.

В 1955 году введено в действие Положение о паспортно-регистрационном отделе. На этот отдел возлагались следующие функции:

а) организация и руководство всей деятельностью работы по проведению в жизнь паспортной системы;

б) выдача и обмен паспортов;

в) прописка и выписка населения;

г) ведение адресно-справочной работы;

д) выявление преступников, разыскиваемых оперативными и судебно-следственными органами;

е) выявление и удаление из местности с особым паспортным режимом лиц, подпадающих

под паспортные ограничения;
ж) выдача гражданам пропусков на въезд в запретную пограничную зону;
и) регистрация актов гражданского состояния (рождений, смертей, браков, разводов, усыновления и т.д.).

Паспортно-регистрационный отдел, кроме того, оказывал практическую помощь паспортным аппаратам на местах, командировав туда своих работников, разрабатывал и предъявлял руководству ГУМ проекты приказов и других руководящих документов по осуществлению паспортной системы и регистрации актов гражданского состояния; обеспечивал милицию бланками паспортов, свидетельствами регистрации актов гражданского состояния, пропусками и т.д.; вел учет разыскиваемых и принимал меры по заявлениям и жалобам граждан, поступающим в отдел; решал кадровые вопросы. В целях активизации адресно-справочной работы, повышения ее уровня - вместо кустовых адресных бюро в большинстве управлений милиции были созданы единые республиканские, краевые, областные адресные бюро.

19 июля 1959 года Совет Министров утвердил Положение въезда в СССР и выезда за границу. Это Положение было дополнено перечнем лиц, которым выдавались дипломатические и служебные паспорта, а также разрешался въезд и выезд не только по заграничным паспортам, но и по документам их заменяющим (удостоверениям и внутренним паспортам).

В последующий период для зарубежных поездок в дружественные страны по служебным и частным делам вводились специальные удостоверения (серии "АВ" и "НЖ"), совершались безвизовые поездки по внутренним паспортам СССР со специальным вкладышем.

В 1959 году ЦК КПСС и СМ СССР приняли Постановление "Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране". В это время в нашей стране на первый план выдвинулись задачи усиления организаторской и идеологической работы среди населения по укреплению социалистической законности и правопорядка, предупреждению и пресечению преступлений и нарушений общественного порядка. После принятия Постановления появились специализированные группы и внештатные сотрудники по поддержанию паспортного режима в крупных населенных пунктах и городах СССР. Большую помощь паспортным аппаратам оказывали домовые, уличные и квартальные комитеты и объединяемый ими актив, в состав которого, как правило, входили работники домоуправлений данной территории.

Важным шагом, направленным на улучшение деятельности органов милиции, явилось утверждение СМ СССР от 17 августа 1962 года нового Положения о Советской милиции. В Положении были закреплены принципы советской паспортной системы, определены конкретные задачи по ее осуществлению.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 года "Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся" (объявлен Приказом МВД СССР № 1258-1963г) были введены новые правила прописки и выписки граждан в сельской местности.

За органами внутренних дел сохранилась функция прописки в районных центрах и поселках в тех местностях, где имеются штатные работники паспортных аппаратов, а также в населенных пунктах, отнесенных к пограничной зоне.

22 сентября 1970 года Совет Министров СССР утвердил новое Положение о въезде в СССР и выезде из СССР, в которое были внесены существенные изменения и дополнения. Впервые в законодательной практике страны были определены основания отказа гражданам о выдаче разрешения на выезд за границу по частным делам.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в августе 1974 года рассмотрели вопрос "О мерах по дальнейшему совершенствованию паспортной системы в СССР", а 28 августа 1974 года Совет Министров СССР утвердил новое Положение "О паспортной системе в СССР". Данное Положение установило единый для всего населения страны порядок,

предусматривающий обязанность иметь паспорт всем гражданам СССР, достигшим шестнадцати лет независимо от места проживания (город или село). Введение всеобщей паспортизации стало главной обязанностью сотрудников всех паспортных аппаратов. Действие нового паспорта не ограничивалось каким-либо сроком. Для того чтобы учесть внешние изменения черт лица владельца паспорта, связанные с возрастом, предусматривается последовательная вклейка трех фотокарточек: Первая - при получении паспорта, достигшим 16-ти лет; Вторая - по достижении 25-ти лет; Третья - по достижении 45-ти летнего возраста. В новом паспорте сократилось количество граф, содержащих сведения о личности гражданина и обязательные отметки. Сведения о социальном положении вообще исключены из паспорта, так как в процессе жизни социальное положение постоянно меняется. Не записываются в паспорт сведения о приеме на работу и увольнении, поскольку есть трудовая книжка. Новое Положение вводилось в действие (за исключение выдачи самих паспортов) с 1 июля 1975 года. В течение шести лет (до 31 декабря 1981 года) предстояло заменить и выдать паспорта миллионам городских и сельских жителей. В органах внутренних дел был проведен большой комплекс организационных и практических мероприятий по ^современной паспортизации населения. В 70-х и 80-х годах на формирования и деятельное, паспортно-визовой службы значительное влияние оказали участие СССР в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ - ОБСЕ) и начавшийся процесс пере, стройки. После подписания Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки в 1975 году службой было реализовано Постановление Совета Министров, обязывающее МВД и МИД СССР либерализовать практику рассмотрения заявлений граждан о выезде и въезде. Ранее наши правовые акты и инструкции, регламентирующие работу паспортной службы, на протяжении десятилетий составлялись без учета международных обязательств, На протяжении девяностых годов наша страна приводит свое национальное законодательство в полное соответствии с международными обязательствами... С учетом итогов Венской встречи СБСЕ в 1986-1989 гг. были осуществлены дальнейшие изменения в законодательстве и либерализации правил, касающихся порядка выезда и въезда, правил пребывания иностранных граждан. В частности, действующее положение о въезде в СССР и выезде из СССР решением Правительства дополнено открытым разделом о порядке рассмотрения заявлений о выезде из СССР и въезде в СССР по частным делам. С 1987 года были практически отменены все существующие ограничения на выезд из страны во все страны мира, в том числе на постоянное место жительства, за исключением случаев, связанных с безопасностью государства. В Венском итоговом документе (19 января 1989 года) подробно (в отличие от Хельсинского заключительного акта 1975 года) говорится о гражданских и политических правах, в том числе о религиозных свободах, свободе передвижения, праве на защиту в суде и т.п. (Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. М., 1989 г. стр. 12-15). Наиболее сложная проблема для России - это осуществить свободное передвижение граждан и выбор места жительства. В настоящее время во многих странах ограничений этого права нет. В исключительных случаях они могут устанавливаться только законом. В СССР с 1925 года существовал порядок прописки, которого нет в других странах. Однако, отказываться от нее не так-то легко, потому что это социальная проблема, которая крепко переплетена с экономическими проблемами. В то же время ее решение имеет большое политическое значение.

В процессе строительства правового государства остро обозначилась задача создания гарантий правовой и социальной защищенности человека. 5 сентября 1991 года на съезде народных депутатов СССР была принята Декларация прав и свобод человека. Статья 21 Декларации гласит: "Каждый человек имеет право на свободное передвижение внутри страны, выбор места жительства и места пребывания. Ограничения этого права могут устанавливаться только законом". 22 декабря 1991 года Постановление Верховного Совета РСФСР утвердило Декларацию прав человека и гражданина, где в статье 12-ой закрепляются права граждан на свободное передвижение и выбор жительства. Эти права нашли отражение в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". В Конституции Российской Федерации (принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) в статье 27 записано: каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин РФ может беспрепятственно возвращаться в РФ. С принятием в 1991 году Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации" на паспортно-визовую службу были также возложены обязанности по решению вопросов гражданства.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124 управления (отделы) виз, регистрации и паспортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и отделения (группы) виз и регистрации милиции были реорганизованы в паспортно-визовую службу органов внутренних дел Российской Федерации, как в центре, так и на местах. На УПВС (ОПВС) и их подразделения возложены функции по выдаче паспортов, пропусков на въезд в пограничную зону, осуществлению регистрации граждан, адресно-справочной работе, регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства (пребывающих на территории России), выдаче им документов на право проживания; оформление документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу, исполнению законодательства по вопросам гражданства. Паспортно-визовая служба, используя свои возможности, принимает активное участие в борьбе с преступностью, обеспечении правопорядка и профилактики правонарушений. Кроме того, в части, относящейся к ее компетенции, она осуществляет реализацию законодательных актов в области обеспечения прав и свобод человека. В целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, Указом Президента РФ от 13 марта 1997 года № 232 введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации. Во исполнение данного Указа Правительство Российской Федерации 8 июля 1997 года (№ 828) утвердило Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации. В том же Постановлении Правительства Министерству внутренних дел предписывалось:

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

В органах внутренних дел ныне проводится большой комплекс организационных и

практических мероприятий по реализации Указа Президента от 13 марта 1997 года и Постановления Правительства от 8 июля 1997 года. Приказом МВД России от 7 октября 2003 года № 776 Паспортно-визовое управление МВД России преобразовано в Главное паспортно-визовое управление МВД России, а Центр паспортно-визовой информации в Центр паспортно-визовых информационных ресурсов МВД России, Центр обращений граждан по паспортно-визовым вопросам МВД России и Центр оформления приглашений иностранным гражданам МВД России.