

УДК 94(476) (1921/1941)

### ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МИЛИЦИИ БЕЛАРУСИ ПО УЧЕТУ, РЕГИСТРАЦИИ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЮ НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 20-х гг. XX в.

**Д. Н. Понуждаев**  
начальник факультета повышения квалификации и переподготовки кадров,  
Могилевский Институт МВД  
Республики Беларусь

*В данной статье раскрывается деятельность органов милиции по учету, регистрации и документированию населения на территории Беларуси в первой половине 20-х гг. XX в. и освещаются организационно-правовые основы данной работы. Посредством изучения различных источников, показан процесс создания в органах милиции штатных подразделений, на которые возлагались функции по ведению персонального и статистического учета населения, а также описывается становление и развитие адресных столов.*

**Ключевые слова:** рабоче-крестьянская милиция, учет, регистрация, документирование, удостоверение личности, адресный стол, паспорт.

#### Введение

На сегодняшний день отсутствуют работы, раскрывающие проводимую органами милиции работу по учету и регистрации населения, выдаче гражданам документов, удостоверяющих их личность в первой половине 20-х гг. XX в. Недостаточно полно раскрыт процесс становления паспортных (адресно-паспортных), адресных столов, на что, в частности, указывают некоторые исследователи истории милиции Беларуси [1, с. 7]. Если в трудах российских ученых эти вопросы находят отражение, то отечественные исследователи до настоящего времени к установлению порядка организации этой работы на территории Беларуси не обращались, выполняемые органами милиции функции должным образом не анализировались.

#### Основная часть

Рассматривая процесс документирования граждан и учета населения в первые годы после Октябрьской революции на территории современной Беларуси, следует учесть, что при установлении порядка документирования граждан и их персонального учета в значительной степени был заимствован опыт РСФСР.

После ликвидации в ноябре 1917 г. сословных привилегий и ограничений, установления принципа равенства всех граждан, осенью следующего года происходят изменения в порядке документирования населения. Практическая реализация статьи 18 первой Советской Конституции РСФСР от 10 июля 1918 года, опре-

делявшей обязанность граждан трудиться, воплощается декретом СНК от 5 октября 1918 г. "О трудовых книжках для нетрудящихся". Введенные взамен прежних документов, удостоверяющих личность, трудовые книжки становятся главной формой контроля за выполнением трудовых повинностей нетрудящимися элементами. Однако, наряду с трудовыми книжками продолжают существовать и другие документы.

В первые годы установления советской власти происходит закрепление за органами милиции функции по документированию и учету населения. В первом нормативном правовом акте, оформившем создание профессионального государственного органа охраны общественного порядка – Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР "Об организации советской рабоче-крестьянской милиции" от 12 октября 1918 г., ставшей правовой основой создания и деятельности милиции в РСФСР и других республиках, к "предметам" ведения советской милиции начинает относиться "выдача в случаях, предусмотренных распоряжениями Центральной Рабоче-Крестьянской власти, удостоверений о личности, трудовых книжек и других удостоверений, справок и свидетельств" [2, с. 55]. Эта обязанность находит отражение и в последующих документах, регламентирующих задачи и функции рабоче-крестьянской милиции Белорусской ССР в 20-е гг. XX в.

В Беларуси, ставшей в 1917–1920 гг. ареной военных действий, интервенций и оккупаций, организация четкого персонального учета населения была проблематичной и создание в органах милиции штатных адресно-паспортных подразделений было возможным с наступлением мирного времени. К началу 20-х гг. XX в. относятся первые упоминания о наличии в структуре территориальных органов советской рабоче-крестьянской милиции подразделений, на которые возлагались функции по документированию, учету и регистрации (прописке) граждан. Однако, до середины 20-х гг. в штатном построении структурных подразделений органов милиции, отвечающих за документирование, учет и регистрацию населения, единообразия не было, о чем свидетельствуют сохранившиеся приемо-сдаточные акты дел от одного начальника другому по отдельным регионам республики [3].

Так, в одних регионах (Полоцк, Могилев) они именовались как адресно-паспортные столы, в других (Витебск, Слуцк) имелись отдельные адресные и паспортные столы. Изучение номенклатурных дел по Слуцкой окружной милиции свидетельствует, что документация по работе с паспортного стола велась с 1920 г. (имелись книги с документами о выдаче паспортов и свидетельств) и с 1921 г. – адресного стола (книги прихода и расхода домовых книг и явочных листов). На основании изложенного можно предположить, что в данном регионе первоначально

было создано подразделение, отвечающее за документирование граждан, а после – орган, отвечающий за регистрацию населения.

После завершения иностранной интервенции и гражданской войны, свертывание “военного коммунизма” и начала НЭПа вопрос о делении населения по трудовому и нетрудовому признакам теряет свое первоначальное значение, а принятый в 1922 г. Гражданский Кодекс вовсе предоставляет право свободно селиться и переезжать с места на место [4].

По мнению Ю.Н. Кириченко обстановка в этот период начинает усугубляться тем, что в города, деревни и села возвращались люди, которых надо было трудоустроить, обеспечить жильем. Производственные, хозяйственные, трудовые, жилищные и торговые отношения требовали заключения договоров, соглашений и для этого гражданам необходимо было документально подтвердить свою личность. Имевшееся разнообразие документов становилось в этом серьезным препятствием в осуществлении гражданами своих прав во взаимоотношениях с государственными органами, учреждениями и частными лицами [5].

Одна из первых попыток унификации порядка документирования граждан в РСФСР предпринимается в ноябре 1920 г. и приказом № 11 Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД утверждается Инструкция о порядке выдачи паспортов и временных свидетельств. В соответствии с ней выдача паспортов и временных свидетельств возлагается исключительно на уездно-городские и уездные управления милиции. Всем другим учреждениям запрещалась выдача подобных документов, а виды на жительство, выданные другими учреждениями, считались недействительными и подлежали замене на паспорта, которые выдавались лицам, желавшим их получить [6]. Однако посредством данною мероприятия добиться желаемого результата не удается и в последующем, осознавая необходимость учреждения единого, удостоверяющего личность, документа. НКВД РСФСР в 1922 и начале 1923 г. проводит работу по разработке проектов положений об удостоверениях личности.

В этот же период и в БССР предпринимаются меры по установлению единой системы документирования граждан. 12 января 1923 г. Нарком внутренних дел БССР направляет в Главмилицию и исполкомам форму паспортов, которые необходимо было выдавать населению при соблюдении установленной формы. Право выдачи паспортов жителям г. Минска предоставлялось начальнику городской милиции, жителям уездных городов – начальникам уездных милиций, местечек и сельских местностей – волостным исполкомам. Указывалось, что никакие другие учреждения не имели право выдачи “видов на жительство”. Предписыва-

лось при выдаче паспортов производить только канцелярский сбор и сборы, которые предусматривались Уставом о гербовом сборе [7].

Форма паспорта, выдаваемого управлением Минской городской советской рабоче-крестьянской милицией, в этот период представляла из себя отпечатанный типографским способом бланк, в котором на белорусском и русском языках вносились следующие данные о владельце: а) имя, отчество, фамилия; б) время рождения; в) место постоянного жительства; г) место прописки; д) состоит или состоял в браке; е) отношение к отбыванию воинской повинности; ж) социальное положение; з) подпись владельца паспорта; и) если владелец неграмотный, то его приметы; к) рост; л) цвет волос; м) особе приметы; н) лица, внесенные в паспорт как находящиеся на иждивении. Заверялся паспорт печатью и подписями начальника и заведующего паспортным (адресно-паспортным, паспортно-адресным) столом Минской городской милиции [8]. Паспорт, как основной вид документа, удостоверяющий личность гражданина, был и в Мозыре [9].

Если для гражданина необходимость иметь документ, удостоверяющий его личность, нужна была для реализации своих возможностей в хозяйственной, трудовой, торговой и других сферах, то для государства введение механизма учета и регистрации населения являлось способом более эффективной организации налогообложения, проведения различных трудовых кампаний, мобилизаций населения в военное время. Своевременная регистрация прибывающих в города была призвана противодействовать заезжему преступному элементу, являлась предпосылкой большей вероятности раскрытия преступлений. Процесс установления системы документирования граждан и внедрение института регистрации (прописки) граждан в городах развивались практически параллельными курсами. Наряду с попытками учреждения единого документа личности, в начале 20-х гг. XX в. предпринимались меры по регламентации порядка учета населения и его регистрации. Выполнение этой задачи возлагалось на создаваемые адресно-паспортные, адресные столы.

Согласно сведениям, содержащимся в “Кароткам нарысе гісторыі міліцыі Беларусі”, в июне 1921 г. в структуре волостных и городских милиций уже имелся адресный стол, а в 1922 г. налаживается работа “адресна-пашпартных сталоў: робіцца перарэгістрацыя насялення, былі ўведзены новыя дамовыя кнігі, узмацнен нагляд за сваячаснай прапіскай насялення” [10, с. 49, 78]. В ноябре 1921 года адресный стол имелся в структуре Могилевского уездно-городского управления милиции и состоял из заведующего адресным столом и двух регистраторов (переписчиков) [11].

Следует отметить, что отсутствие в первой половине 20-х гг. нормативно-правового регулирования порядка учета и регистрации населения подталкивало органы власти на местах к разработке локальных актов по этому вопросу. В некоторых регионах принимали собственные инструкции по учету и регистрации населения. Таким примером является инструкция Гомельской губернской милиции, датирующаяся второй половиной 1921 г., в которой был определен порядок учета населения [12].

В соответствии с ней домовладельцы, арендаторы домов, управляющие и коменданты государственными (казенными и муниципализованными) домами и железнодорожными постройками, а также граждане, занимавшие отдельные квартиры, обязаны были о каждом прибывшем и выбывшем лицах сообщать (а именно – доставить адресный листок установленной формы вместе с домовою книгой и видом на жительство для прописки гражданина) в отделение милиции в течение 24 часов, содержатели гостиниц, мебелированных комнат, постоянных дворов и т. д. – в течение 12. Домовые книги предписывалось приобретать в отделениях милиции и вести их в соответствии с инструкцией.

Регистрации подлежал каждый прибывший. В случаях не предъявления приезжим лицом вида на жительство, информация об этом должна была вноситься в адресный листок и домовую книгу. Ответственность за проверку правильности и аккуратности ведения записей в домовых книгах, своевременность представления адресных листков возлагалась под личную ответственность начальников отделений милиции. Начальники районов обязаны были периодически осуществлять обходы домов и задерживать лиц до установления их личности. Сверка записей домовых книг с фактическим количеством проживающих опять же вменялась в обязанности милиции, а также председателей и секретарей уличкомов. При выявлении нарушений инструкции должен был составляться протокол, и лица, допустившие нарушение, подлежали денежному штрафу от 100 рублей или аресту. Граждане, не указанные в домовых книгах, задерживались до установления их личности. Наложение органами милиции взыскание приводилось в исполнение в срок не позднее трех дней.

В 1923–1924 гг. посредством созданных адресных столов проводилась перепись населения [10, с. 99], при этом инициатива органов милиции на местах по налаживанию порядка в учете и регистрации населения обуславливалась в первую очередь необходимостью более эффективной борьбы с преступностью.

В первой половине 20-х гг. XX в. помимо переписи, практиковалась и такая форма проверки фактической численности населения

как переучет. Так, в соответствии с приказом Мозырского уездного исполкома в период с 25 октября по 10 ноября 1923 г. был проведен переучет всех жителей города. Следуя приказу, основной целью данного мероприятия являлась борьба со всеми видами преступлений и “вылавливание преступного элемента”. Все домовладельцы, содержатели гостиниц, заезжих домов обязаны были перерегистрировать в адресном столе всех жильцов и квартирантов, прибывающих и убывающих. По истечении срока регистрации предписывалось провести проверки и в случае выявления нарушений виновные подлежали денежному штрафу до 300 рублей золотом или принудительным работам без лишения свободы на срок до 3-х месяцев [13].

Новый этап в порядке документирования граждан в РСФСР наступил в 1923 г., когда 20 июня этого года Декрет ВЦИК и СНК РСФСР “Об удостоверении личности”, введший с 1 января 1924 г. удостоверения личности и аннулировавший все прежние документы, дающие право на передвижение. Несмотря на то, что опыт по введению удостоверений личности был заимствован рядом союзных республик, в БССР этот опыт сразу не был перенят. Сделано это было спустя год после укрупнения территории республики, когда 20 июня 1924 г. Президиум ЦИК БССР, практически дословно переписав Декрет ВЦИК и СНК РСФСР 1923 г., принял постановление под таким же названием [14]. Тогда же была утверждена и Инструкция НКВД о порядке проведения в жизнь постановления об удостоверении личности [15].

Установленная форма удостоверения личности была аналогичной РСФСР и включала 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 до 16 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 выдавалось на срок не более трех лет. По желанию получателя в документе могла быть наклеена фотокарточка. Получение удостоверения личности являлось не обязанностью, а правом граждан и его отсутствие не влекло никаких правовых последствий.

В дополнение и развитие декрета “Об удостоверении личности” 28 апреля 1925 г. СНК РСФСР принял декрет “О прописке граждан в городских поселениях”, чем было положено начало организации учета передвижения на-

селения в городах. Декрет предписывал вменить в обязанность каждого лица, прибывшего в город на срок свыше трех суток, сообщить об этом домоуправлению дома, гостиницы. Домовое управление, домовладелец или арендатор дома были обязаны в течение сорока восьми часов внести сведения о прибывшем в домовую книгу и зарегистрировать запись в соответствующем отделении милиции.

В этот период, наряду с унификацией порядка документирования граждан начинают появляться документы, регламентирующие деятельность адресных столов. По примеру РСФСР, приказом НКВД БССР № 145 от 10 ноября 1924 г. объявляется Положение об адресных столах в Белорусской ССР. Основным предназначением адресных столов являлось ведение точной регистрации и учета населения в городах и выдача адресных справок государственным учреждениям и частным лицам. Адресные столы учреждались при окружных управлениях милиции и подчинялись непосредственно начальнику милиции. На заведующего столом возлагалось общее руководство работой. В функции регистраторов входила укладка поступающих адресных и розыскных листов в алфавитном порядке, сверка принимаемых домовых книг с листками прибывших и убывших, а также хранение листов в строго алфавитном порядке, выдача справок.

Листки на убывших из города подлежали хранению в течение двух лет. Розыскные листки заводились в адресных столах по требованию ГПУ, уголовного розыска и милиции, а также судебно-следственных органов, которые имели особый цвет и хранились до тех пор, пока не устанавливалось местонахождение лица или отпадала надобность его розыска. Окрисполком устанавливались сборы за домовые книги и адресные справки. По поступившим сборам заведующий столом не реже одного раза в неделю отчитывался перед хозяйственным отделением окрмилиции, а последнее – перед окрисполкомом. Прописочный сбор сдавался в кассы НКФ и зачислялся в доход местных средств в распоряжение ЦИК. В дополнение к этому положению 3 ноября этого же года была разработана Инструкция о правилах технического пользования аппаратами в адресно-паспортных столах [16].

С переходом республики на новое административно-территориальное деление и образованием округов, районов и укрупненных сельских советов на основании постановления 2-й сессии ЦИК БССР VI созыва от 17 июля 1924 г. создаются окружные исполнительные комитеты. При нем, согласно утвержденному положению, образуются окружные управления милиции и уголовного розыска, подчиненные президиуму окрисполкома. В структуре управления учреждается адресно-паспортный стол

в обязанности которого входили регистрация и учет населения в городе, выдача адресных справок учреждениям и частным лицам, удостоверений личности, ведение денежной отчетности по прописочному сбору [17].

Архивные документы свидетельствуют, что с середины 20-х гг. органы милиции продолжают осуществление учета движения населения. Например, в объявленной схеме трехмесячного доклада о состоянии и деятельности окружной милиции, утвержденной приказом ГУРКМ и УР № 1 от 2 января 1926 г., раздел 4 касался адресно-паспортного стола. Согласно ей доклад должен был содержать сведения об учете населения, цифровые данные о работе паспортного стола (движение населения и количество выданных свидетельств и паспортов), указывались «затруднения, встречающиеся в розыске прописочного сбора» [18]. С мая 1926 г. Главное управление рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска БССР переходит к ежеквартальному обобщению сведений о движении населения [19].

#### Заключение

Таким образом, в первой половине 20-х гг. XX в. происходит процесс создания в органах милиции штатных подразделений, на которые возлагались функции по осуществлению учета, регистрации и документированию населения. Проведимая органами милиции работа в этих направлениях способствовала борьбе с преступностью и розыску лиц, скрывавшихся от правосудия, содействовала решению задач по ведению персонального, статистического и воинского учета, а также позволяла отслеживать миграционные процессы в обществе. В процессе этой работы сотрудниками милиции был получен полезный практический опыт в части организации работы по документированию и учету населения, который в последующем пригодился при создании общесоюзной паспортной системы.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. История органов внутренних дел Беларуси : курс лекций / А. Ф. Вишневецкий [и др.] ; под ред. А. Ф. Вишневецкого ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2010. – 218 с.
2. Милиция Беларуси. Документы и материалы (1917–2007): Акад. М-ва внутр. дел Респ. Бел. ; сост.: К. И. Барвинок [и др.]. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2007. – 352 с.
3. Акты приема-передачи дел и имущества уездных, уездно-городских и окружных милиций вновь назначенным начальникам, списки сотрудников Калининской окружной милиции, Витебской, Мстис-

- лавской и Рогачевской уездно-городских милиций 01.03.–16.12.1924 // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 35. Оп. 1. Д. 445. Л. 36, 40об, 204, 336, 401, 404, 406, 413, 421–422, 529, 529об, 531, 533, 534, 536, 630, 653, 653об, 654.
4. **Граевский, В. И.** Удостоверения личности и прописка граждан / В. И. Граевский // Админ. вестн. – 1927. – № 1. – С. 39–45.
  5. **Кириченко, Ю. Н.** Организационно-правовые основы функционирования паспортной службы советской милиции в предвоенный период и годы Великой Отечественной войны: 1932–1945 гг. [Электронный ресурс] / Ю. Н. Кириченко. – Режим доступа: <http://www.dslib.net/teoria-prava/organizacionno-pravovye-osnovy-funkcionirovaniya-pasportnoj-služby-sovetskoj.html>. – Дата доступа: 20.05.2014 г.
  6. Нормативные акты о строительстве и деятельности советской милиции 1917–1920 гг. / под ред. Л. Н. Гусева. – М., 1968 – 177 с.
  7. Циркуляры НКВД и Главмилиции БССР, приказы коменданта г. Минска 22.12.1922 – 29.12. 1923 г. // НАРБ. – Ф. 35. Оп. 1. Д. 315. Л. 95.
  8. Паспорта и удостоверения личности граждан, выписки из метрических книг на букву “Д” и “Е” 01.04.-01.07.1925 // Государственный архив Минской области (ГАМин). – Ф. 400. Оп. 1. Д. 79. Л. 72, 74, 88, 315.
  9. Циркуляры НКВД и Главмилиции БССР, приказы коменданта г. Минска 22.12.1922 – 29.12. 1923 г. // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 35. Оп. 1. Д. 315. Л. 14.
  10. Кароткі нарыс гісторыі міліцыі Беларусі (1917–1927 гг.). / Крэйнін [і інш.]. – Менск : Галюлітбел, 1927. – 228 с.
  11. Приказы по Могилевской умилиции // Государственный архив Гомельской области (ГАГом). – Ф. 159. Оп. 1. Д. 199. Л. 302.
  12. Приказ и инструкция губмилиции по учету населения и выписки из протоколов заседаний президиума губисполкома 01.07. – 21.12.1921 // ГАГом. – Ф. 159. Оп. 1. Д. 316. Л. 23–23об.
  13. Переписка с НКВД БССР, Центральной комиссией по улучшению жизни детей при ЦИК БССР, уездно-городскими милициями об оказании содействия в распространении марок и увеличении материальных ресурсов для оказания помощи больным и беспризорным детям, организации занятий по изучению белорусского языка сотрудниками милиции, реорганизации уголовно-розыскных отделений 21.11. – 25.12.1923 г. // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 35. Оп. 1. Д. 405. Л. 57.
  14. Об удостоверениях личности: Постановление Президиума ЦИК БССР, 20 июня 1924 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабоче-крестьян. правительства. – 1924. – № 8. – Ст. 91.
  15. Инструкция НКВД о порядке проведения в жизнь постановления об удостоверении личности: Постановление Президиума ЦИК БССР, 20 июня 1924 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабоче-крестьян. правительства. – 1924. – № 8. – Ст. 100.
  16. Сборники приказов Управления милиции и уголовного розыска БССР №№ 1–4 за 1924 год // НАРБ. – Ф. 35. Оп. 1. Д. 464. Л. 57об – 59.
  17. Историко-архивная справка к фонду “Управление рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска исполнительного комитета минского окружного Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов за 1923–1930 гг. // Государственный архив Минской области (ГАМин). – Ф. 400. Л. 1–3.
  18. Циркуляры окружных милиций 19.01. – 20.12. 1926 // НАРБ. – Ф. 35 Оп. 1. Д. 534. Л. 4.
  19. Сведения адресно-паспортных столов окружных милиций о движении городского населения за январь-декабрь 1926 год // НАРБ. – Ф. 35 Оп. 1. Д. 540 Л. 70, 72.
- Поступила в редакцию 23.09.2015 г.  
Контакты: +375 222 24 23 67  
(Понуждаев Дмитрий Николаевич)
- Ponuzhdaev D.N. IDENTIFICATION, REGISTRATION AND DOCUMENTATION OF POPULATION BY MILITIA IN THE EARLY 1920s.**
- The article deals with the activities of the militia on the registration and documentation of the population on the territory of Belarus in the first half of the XX century and highlights the institutional framework of this work. The study of various sources has enabled the author to show the process of creating full-time militia units (entrusted with the responsibility to carry out personal and statistical recording of the population) and to describe the formation and development of register offices.*
- Key words:** workers'-peasants' militia, registration, documenting, identity card, address bureau, passport.