

Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2025. № 4 (115). С. 25–40.
Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2025,
vol. 115, no. 4, pp. 25-40.

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки)

Научная статья
УДК 351.74(470)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАСПОРТНОЙ СЛУЖБЫ МИЛИЦИИ В ПЕРИОД 1941–1945 ГГ.

Кобец Петр Николаевич

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России, Москва,
Российская Федерация, pkobets37@rambler.ru

Введение. В настоящее время существует необходимость подробного анализа результативности деятельности отечественных правоохранителей во время Великой Отечественной войны. При этом следует как можно подробнее раскрывать весь довольно непростой функционал, реализуемый субъектами рассматриваемой деятельности, в том числе работу милицейских аппаратов паспортной службы. Подобный подход к изучению положительного опыта работы отечественных правоохранителей в такой чрезвычайной ситуации, как война, в первую очередь обусловлен его существенной практической значимостью и возможностью использования в служебной деятельности полицейских подразделений в чрезвычайных обстоятельствах.

Материалы и методы. Автором анализировались различные нормативные правовые акты, принятые перед началом и во время Великой Отечественной войны, которые позволили осветить проблематику функционала и круг полномочий паспортных служб советской милиции в военные годы. Также были проанализированы ранее проведенные исследования по указанному вопросу. Полученные данные были обобщены, проанализированы и послужили основой представленных научных выводов. В процессе исследования применялись: логический анализ, системно-структурный метод, систематизация и обработка информационных данных.

Результаты исследования. В процессе исследования становится очевидно, что в первые дни немецкого нападения на Советский Союз продолжали функционировать правовые нормы довоенного периода, при этом сразу же стали приниматься новые законодательные нормы. С началом Великой Отечественной войны возникли существенные причины и обстоятельства, в соответствии с которыми регулирование и

контроль соблюдения населением паспортных требований следовало осуществлять на основе новых норм, положений и стандартов, носивших чрезвычайный характер, рассчитанных на условия военного времени. Совершенствование нормативного регулирования в рассматриваемой сфере способствовало выполнению всех мероприятий, обеспечивающих паспортный режим, строгому учету населения и положительно сказалось на всех процессах, связанных с эвакуацией и мобилизацией граждан.

Выводы и заключения. В условиях военного времени возникла необходимость внесения существенных изменений в правовую регламентацию функционирования паспортной службы. Во многом рассматриваемые процессы были связаны с объявлением в стране военного положения и обязательной всеобщей мобилизации. В сложившихся условиях военного времени весь функционал рассматриваемых подразделений значительно вырос. В целом развитие законодательных основ в сфере паспортного контроля способствовало быстрому установлению личности, детальному контролированию передвижения населения внутри страны, борьбе с дезертирами-красноармейцами и работниками оборонных предприятий, поиску преступников и др.

Ключевые слова: полномочия паспортной службы, военный период, паспортизация, развитие правовой регламентации, паспортный контроль, обеспечение правопорядка, законность, правоохранительная деятельность

Для цитирования: Кобец, П. Н. Совершенствование нормативного регулирования в сфере оптимизации деятельности паспортной службы милиции в период 1941–1945 гг. // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2025. № 4 (115). С. 25–40.

5.1.1. Theoretical and historical legal sciences (legal sciences)

Original article

IMPROVEMENT OF REGULATORY REGULATION IN THE SPHERE OF OPTIMIZATION OF THE ACTIVITIES OF THE PASSPORT SERVICE OF THE POLICE IN THE PERIOD 1941–1945

Peter N. Kobets

All-Russian Scientific Research Institute of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation, pkobets37@rambler.ru

Introduction. At present, there is a need for a comprehensive and detailed analysis of the activities of domestic law enforcement agencies during the Great Patriotic War. At the same time, it is necessary to disclose in as much detail as possible all the rather complex functionality implemented by the subjects of the activity in question, including the work of the police apparatuses of the passport service. Such an approach to studying the positive experience of domestic law enforcement agencies in such an emergency situation as war is

primarily due to its significant practical significance and the possibility of using police units in emergency situations in the official activities.

Materials and Methods. The author analyzed various regulatory legal acts adopted before and during the Great Patriotic War, which allowed to highlight the problems of the functionality and scope of powers of the passport services of the Soviet police during the war years. Previously conducted studies on this issue were also analyzed. The obtained data were summarized, analyzed and served as the basis for the presented scientific conclusions. In the course of the study, logical analysis, system-structural method, systematization, and processing of information data were used.

The Results of the Study. In the course of the research, it becomes obvious that in the first days of the German attack on the Soviet Union the legal norms of the pre-war period continued to function, while new legislative norms were immediately adopted. With the beginning of the Great Patriotic War, significant reasons and circumstances arose, according to which the regulation and control of the population's compliance with passport requirements had to be carried out on the basis of new norms, provisions and standards of an emergency nature, designed for wartime conditions. Improvement of regulatory control in the area under consideration contributed to the implementation of all measures ensuring the passport regime, strict registration of the population and had a positive effect on all processes related to the evacuation and mobilization of citizens.

Findings and Conclusions. In wartime conditions, it became necessary to make significant changes to the legal regulation of the functioning of the passport service. In many ways, the processes under consideration were affected by the declaration of martial law and mandatory general mobilization in the country. In the current wartime conditions, the entire functionality of the units under consideration increased significantly. In general, the development of legislative frameworks in the sphere of passport control contributed to the rapid identification of individuals, detailed control over the movement of the population within the country, the fight against deserters-Red Army soldiers and employees of defense enterprises, the search for criminals, etc.

Keywords: powers of the passport service, war period, passportization, development of legal regulation, passport control, ensuring law and order, legality, law enforcement activities

For citation: Kobets, P. N. Sovershenstvovanie normativnogo regulirovaniya v sfere optimizatsii deyatelnosti pasportnoi sluzhbi militsii v period 1941-1945 gg. [Improvement of regulatory regulation in the sphere of optimization of the activities of the passport service of the police in the period 1941–1945]. Vestnik Vostochno-Sibirskogo institute MVD Rossii – Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2025, vol. 115, no. 4, pp. 25-40.

Нельзя не отметить, что первое время после образования в 1922 г. Советского Союза документами, удостоверяющими личность граждан, служили, как правило, разного рода справки. Вместе с тем в стране не существовало и правоохранительной специальной службы, которая бы следила за соблюдением всех необходимых правил регистрации граждан и их перемещения по стране. Но уже в начале 1930-х гг.

в обществе сформировалась потребность контроля передвижения граждан внутри страны. В начале 1930-х гг. довольно оперативно и в кратчайшие сроки в Советском Союзе удалось принять все необходимые законодательные основы не только для результативной деятельности паспортной системы страны, но также разработать общесоюзную паспортную службу. Так, «согласно положения о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции 1932 г. на органы милиции была возложена работа, связанная с организацией и проведением паспортной системы и пропиской паспортов»¹. Должностные компетенции паспортной службы были изложены в Постановлении ЦИК СССР и СНК СССР от 27 декабря 1932 г., в соответствии с которым устанавливалась единая паспортная система по всему Союзу ССР с обязательной пропиской паспортов. Этим нормативным актом определялось ведение «учета населения городов, рабочих поселков, новостроек и разгрузки этих населенных мест от лиц, не связанных с производством и работой в учреждениях или школах и не занятых общественно полезным трудом (за исключением инвалидов и пенсионеров), а также в целях очистки этих населенных мест от укрывающихся кулацких, уголовных и иных антиобщественных элементов»². Деятельность по проведению паспортизации граждан в существенной мере повышала результативность работы милицейских аппаратов в сфере противодействия различным преступным проявлениям, исходящим со стороны уголовных элементов.

Стоит обратить внимание, что Постановлением СНК СССР от 14 января 1933 г. утверждалась инструкция по выдаче паспортов [1, с. 81]. В четвертом пункте Постановления СНК СССР от 28 апреля 1933 г. «О выдаче гражданам Союза ССР паспортов на территории Союза ССР» отмечалось, что «выдача паспортов гражданам Союза ССР производится в порядке статей 3–10 Инструкции о выдаче гражданам Союза ССР паспортов в Москве, Ленинграде и Харькове, в 100-километровой полосе вокруг Москвы и Ленинграда и в 50-километровой полосе вокруг Харькова, утвержденной Советом народных комиссаров Союза ССР 14 января 1933 г.»³.

Немаловажно отметить, что до 1932 г. в Советском Союзе не было внутренних паспортов. Введение первых паспортов сразу же продемонстрировало их существенную уязвимость, т. к. они обладали весьма небольшой степенью защиты от

¹ Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР : Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27 декабря 1932 г. // КонсультантПлюс : сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=28310#UfUYq1Vwx8mEaYOL1>[https://ru.wikisource.org/wiki/Директива_СНК_СССР_и_ЦК_ВКП\(б\)_от_29.06.1941](https://ru.wikisource.org/wiki/Директива_СНК_СССР_и_ЦК_ВКП(б)_от_29.06.1941) (дата обращения: 06.06.2025).

² Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов : Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27 декабря 1932 г. № 1917 // КонсультантПлюс : сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=11597#fD1Zq1VB4PRO0Qc4> (дата обращения: 06.06.2025).

³ О выдаче гражданам Союза ССР паспортов на территории Союза ССР : Постановление СНК СССР от 28 апреля 1933 № 861 // КонсультантПлюс : сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=15122#NViZq1VYnCFLiirK1> (дата обращения: 06.06.2025).

подделывания, поэтому преступным элементам было совершенно не сложно заниматься не только подделкой данного документа, но и использовать в корыстных целях ранее похищенные у советских граждан паспорта. В целях устранения подобных уязвимостей в данном документе пришлось прибегнуть к ряду необходимых законодательных шагов. В результате в 1937 г. ЦИК и СНК СССР принимает постановление, которым было введено вклеивание в паспорта фотокарточек. Причем НКВД СССР было поручено немедленное проведение данного постановления при выдаче паспортов⁴. В связи с этим руководством ГУ РК милиции НКВД СССР был введен Циркуляр № 142, регламентирующий порядок выполнения, указанного выше постановления ЦИК и СНК СССР.

К середине 1937 г. была проведена всеобщая паспортизация граждан. Паспортные службы, полностью выполнив порученные обязанности по паспортизации граждан, вошли в структуры отделов и отделений служб в Управлении милиции НКВД, в которых продолжили исполнять обязанности по поддержанию в стране паспортного режима⁵. В июле 1939 г. из НКВД СССР во все подразделения милиции был направлен Циркуляр № 129, в котором говорилось о необходимости организации контроля по своевременному и полному охвату регистрации граждан.

Также важно указать на то, что в конце 1930-х гг. больше внимания руководства страны занимала напряженная международная обстановка, поэтому данные международные процессы самым непосредственным образом стали оказывать воздействие на продолжение мероприятий по формированию более женских норм советской паспортной системы. В результате «в сентябре 1940 г. вводится Положение о паспортах, в связи с которым паспорта стали выдаваться всем гражданам, достигшим 16-летнего возраста, постоянно проживавшим в городах, рабочих поселках, районных центрах; во всех населенных пунктах Московской области; во всех населенных пунктах 100-километровой полосы вокруг города Ленинграда и 50-километровой полосы вокруг города Киева; во всех населенных пунктах в пределах установленных правительством СССР запретных пограничных зон и пограничной полосы вдоль всей границы СССР»⁶.

В соответствии с Положением о паспортах 1940 г. паспорт являлся для граждан СССР официальным документом, удостоверяющим их личность, а также позволившим следить за перемещением населения по стране. Для тех категорий населения, которые не обладали правами получения паспортов, а также лиц, имеющих лишь временные

⁴ О введении фотографических карточек на паспортах : Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров от 23 октября 1937 г. № 112/1935. М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1937. 426 с.

⁵ История советской милиции: В 2 т. Т. 2 / С. М. Крылов (руководитель), А. П. Косицын, С. В. Биленко [и др.]; под ред. Н. А. Щелокова. Советская милиция в период социализма (1936–1977 гг.). 1977. С. 21.

⁶ Об утверждении Положения о паспортах : Постановление СНК СССР от 10 сентября 1940 г. № 1667 // КонсультантПлюс : сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18272#0r5aq1VgDDwzkWdn> (дата обращения: 06.06.2025).

удостоверения личности, отсутствие паспортов не позволяло перемещаться внутри страны, трудоустраиваться и проживать на интересующих их территориях.

Наряду с довоенными правовыми нормативными актами с первых дней войны стали вступать в силу законодательные акты, которые должны были работать в военный период. К таким следует отнести Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения»⁷ и директиву СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. № П509 «Партийным и советским организациям прифронтовых областей о мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков»⁸. Эти законодательные акты стали основными программными документами населения и всей страны для борьбы с врагом. Чтобы обеспечить правопорядок и общественную безопасность в стране и подчинить всю жизнедеятельность государства интересам войны, было введено военное положение, предоставившее ряд существенных прав и полномочий военной власти. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. довольно полно определил весь функционал военных органов управления и иных структур, обеспечивавших режим военного времени. Согласно данному документу военным советам было предоставлено право стать органами верховной власти в местностях, в которых было введено военное положение. Кроме того, у этих органов были чрезвычайные и широкие полномочия по отношению как к местным государственным и советским органам, так и к парторганизациям. Правовой статус членов данного чрезвычайного органа определялся в соответствии со специальным решением.

На второй день войны ввели запреты въезда на территорию г. Москвы лицам, не имевшим специальных пропусков, в частности жителям Подмосковья. Для въезда в г. Москву лицам, проживающим в Подмосковье и одновременно работавшим в г. Москве, необходимо было получить специальный пропуск, который выдавался паспортными отделами по месту жительства. Подобный подход вместе с проверками документов позволил работникам милиции выявлять лиц, которые стремились уклониться от призыва⁹.

⁷ Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения : Указ Президиума ВС СССР от 22 июня 1941 г. : с изм. от 21 сентября 1945 г. // КонсультантПлюс : сайт. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=17029#8sRaq1VO2iKSyR9R1> (дата обращения: 06.06.2025).

⁸ Партийным и советским организациям прифронтовых областей о мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков : директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) партийным и советским организациям прифронтовых областей от 29 июня 1941 г. № П509 // Викитека : сайт. URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/Директива_СНК_СССР_и_ЦК_ВКП\(б\)_от_29.06.1941](https://ru.wikisource.org/wiki/Директива_СНК_СССР_и_ЦК_ВКП(б)_от_29.06.1941) (дата обращения: 06.06.2025).

⁹ Об обеспечении общественного порядка и государственной безопасности в г. Москве : Приказ № 1 начальника гарнизона г. Москвы об обеспечении общественного порядка и государственной безопасности в г. Москве от 25 июня 1941 г. № 1 // Электронная библиотека исторических документов : сайт. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/177027-prikaz-nachalnika-garnizona-g-moskvy-locale-nil-ob-obespechenii-obschestvennogo-poryadka-i-gosudarstvennoy-bezopasnosti-v-g-moskve-locale-nil-locale-nil-1-25-iyunya-1941-g> (дата обращения : 06.06.2025).

Чтобы обеспечить необходимую защиту и безопасность фронтовых и прифронтовых территорий, военными советами устанавливался специальный режим, который обеспечивался структурными подразделениями органов государственной и советской власти. Весь круг вопросов в рассматриваемой сфере для исполкомов Советов депутатов трудящихся стал первоочередным. В первую очередь пришлось разработать и принять законодательные меры по контролю процедуры оформления прописки. По этой причине уже с августа 1941 г. вопросы временной жилищной регистрации по новому месту проживания всех лиц, перемещенных вглубь страны из прифронтовых регионов, регулировало Положение о прописке, утвержденное Постановлением СНК СССР от 9 августа 1941 г.¹⁰

Многочисленные сложности военного периода приводили к серьезным массовым нарушениям паспортного режима, поскольку часть граждан, направляющихся в эвакуацию с территорий, временно занятых врагом, следовала вообще без всяких документов и нарушала требования паспортного режима, расселяясь в промышленных центрах, расположенных в восточной части страны. В связи с этим в начале Великой Отечественной войны «для приема и проверки прибывающих лиц были организованы специальные приемные пункты, где сотрудники паспортных столов милиции и уголовного розыска осуществляли проверку документов и выяснение обстоятельств прибытия эвакуированных граждан» [2, с. 80].

Также немаловажно отметить, что потребность военных властей в особых полномочиях, полученных в рассматриваемый период, самым непосредственным образом была обусловлена ситуацией, которая возникла в условиях начала войны. В то же время весь обозначенный выше комплекс факторов, возникший в ситуации военного времени, формировал ряд неминуемых жизненно важных угроз государственным интересам и всему обществу. В сложившейся обстановке возникла необходимость принятия дополнительных законодательных мер по оперативному реагированию на нейтрализацию разного рода потенциальных вызовов в сфере государственной безопасности страны [3, с. 38].

Всем гражданам, которых удалось вывезти из прифронтовых областей на новые места проживания в процессе эвакуационных мероприятий как организованно, так и индивидуально, следовало в течение 24-х часов прописаться в органах милиции. Те, кто не имел паспорта либо иных документов, проходили регистрацию в исполнительных комитетах райсоветов. Списки лиц, прошедших регистрацию с перечислением всех установочных данных, направлялись работниками милиции, которые выдавали специальные удостоверения на три месяца, но они не представляли собой документ, заменявший паспорт, и обеспечивали лицам, прибывшим в эвакуацию, право прописки и трудоустройства [4, с. 15].

¹⁰ Положение о прописке граждан, эвакуированных из прифронтовой полосы : утверждено Постановлением Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 9 августа 1941 г. № 1948 : сборник указов, постановлений, решений, распоряжений и приказов военного времени. 1941–1942 / сост. Е. Прудинский, К. Кудрин, С. Виленский. Л. : Лениздат, 1942. 266 с.

Согласно Положению о прописке от 9 августа 1941 г. «в закрытых районах и на режимных территориях прописку эвакуированных лиц следовало проводить на основе решений городских, районных и поселковых советов, а специальные удостоверения давали право проживания лишь в той местности, где их выдали» [5, с. 42]. При этом они внесли существенный вклад в процессы документирования прибывших лиц и уменьшения их разного рода переездов в другие регионы, в которых не было острой необходимости. По причине того, что во время войны происходило массовое перемещение населения из временно оккупированных фашистами советских территорий и требовалось все эти людские потоки принимать, расквартировывать, трудоустраивать, а также оказывать помощь всем членам семей этих людей, в экстренном порядке пришлось создавать комиссии, в которые входили секретарь районного комитета партии, председатель исполнительного комитета и начальник районного отдела милиции [6, с. 182].

С сентября 1941 г. всем гражданам, имеющим необходимость получить разрешение на прописку, необходима была личная явка в органы милиции. При этом для военнообязанных было необходимо предоставлять не только паспорта, но и военные билеты либо иные документы, удостоверяющие их личность. Кроме того, работникам милиции вменялся строгий контроль процесса ведения домовых книг домоуправлениями, все правонарушители должны были привлекаться к установленным законодательством мерам ответственности. Подобное ужесточение правил было вызвано возросшей численностью разного рода преступных элементов, устремившихся в восточные регионы страны.

Оформление с последующей выдачей всех документов, удостоверяющих личность советских граждан (в том числе и паспортов) в военный период, входило в перечень обязанностей, определяемых должностными инструкциями работников милиции – сотрудников паспортных столов. Данные документы населению выдавались по месту их постоянного проживания. Городские отделы и отделения милиции отвечали за выдачу документов жителям городов, а районные милицейские подразделения отвечали за оказание услуг по оформлению и выдаче документов, удостоверяющих личность жителей сельской местности.

В военный период 1941–1945 гг. советские паспорта подразделяли на три категории: бессрчный; пятилетний; временное удостоверение. При этом работниками паспортных столов осуществлялась выдача не только паспортов, но также и временных удостоверений. Важно отметить, что «бессрчные паспорта получали граждане, награжденные орденами Советского Союза, инвалиды первой и второй групп, лица, достигшие возраста 55 лет, пенсионеры, имевшие выслугу лет, а паспорта, имевшие пятилетний срок, получали граждане в возрасте от 16 до 55 лет» [7, с. 45]. В то же время временное удостоверение личности выдавалось лицам, которые утратили бессрчный либо пятилетний паспорт, и всему населению страны, выезжавшему из тех мест, где отсутствовали органы паспортной системы.

Чтобы получить документы, удостоверяющие личность, граждане обязаны были предоставить в органы милиции ряд документов. В частности, для этого они должны были предоставить: «две фотографии, свидетельство о рождении, справку о

постоянном месте жительства, которую необходимо было заверить печатью у управдома, справку, выданную по месту работы либо учебы, либо учреждений, которые подтверждали род занятий» [8, с. 18]. Лица, подлежащие призыву в Красную армию, обязаны были предоставить учетно-воинский билет.

Со второй половины 1941 г. все военно-учетные столы переключились на реализацию мер, направленных на пополнение частей Красной Армии за счет отобюджетированных военнообязанных запаса и борьбу с гражданами, которые стали уклоняться от воинского призыва. Согласно данным 28 управлений милиции республик, краев и областей в 1942 г. сотрудники военно-учетных столов проводили перерегистрацию военнообязанных запаса, в ходе которой были выявлены 12 460 лиц, нарушивших правила воинского учета.

В феврале 1942 г. по Постановлению ГКО СССР «О перерегистрации паспортов у граждан, проживающих в режимных местностях, запретных зонах и пограничной полосе СССР и наклейки на них контрольных листков»¹¹ предписывалось перерегистрировать паспорта, в связи с чем органы милиции провели перерегистрацию граждан. Данная перерегистрация включала сравнение и выверку всех данных. Кроме того, работниками милиции составлялись гербовые контрольные листки для приобщения к паспортам. Реализация данных правоохранительных мер позволила работникам милиции выявлять не только злостных нарушителей паспортного режима, но также преступников, находящихся в розыске.

Важно отметить, что граждане, нарушившие законодательство в сфере паспортной системы, должны были быть привлечены к мерам уголовной и административной ответственности [9, с. 150]. Проводя мероприятия, которые касались «соблюдения паспортного режима работниками милиции в период с 1942 по 1943 гг. и 1-й квартал 1944 г., удалось задержать: дезертиров Красной армии – 53 245 человек, выявить нарушителей воинского учета и уклоняющихся от призыва по мобилизации – 293 072 человека. Из этих лиц были переданы судебным органам 46 922 человека, привлекли к мерам административной ответственности – 148 556 человек, а 150 809 человек направили в военкоматы для отправки их в войсковые части» [10, с. 14]. В работе, связанной с выявлением лиц, грубо нарушающих воинский учет, работникам милиции оказывали содействие граждане – члены групп охраны правопорядка. Таким образом, тесно контактируя с добровольными помощниками милиции и военно-учетными столами, паспортные аппараты в период с 1942 по 1943 гг. смогли задержать большое число дезертиров, покинувших ряды Красной Армии.

Благодаря удачным военным операциям и серьезным достижениям советских войск на фронтах уже с 1942 г. и до окончания военных действий появилась

¹¹ О перерегистрации паспортов у граждан, проживающих в режимных местностях, запретных зонах и пограничной полосе СССР, и наклейке на них контрольных листков.: Постановление ГКО от 21 февраля 1942 г. № 1320 // Органы государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне : сб. док. Т. 3. Кн. 1. Крушение «Блицкрига». 1 января-30 июня 1942 г. / Федер. служба контрразведки РФ, Академия федер. службы контрразведки РФ ; рук. группы авт.-сост. В. П. Ямпольский. М. : Русь, 2003. 704 с.

настоятельная потребность возобновить функционирование деятельности паспортной системы на территориях, которые были освобождены от врага. На территориях, которые освобождались от немецких захватчиков, работники паспортной системы работали весьма профессионально. Так, только в период с 1944 по 1945 гг. работниками милиции были оформлены документы для 7 млн граждан. В процессе обозначенной деятельности работники милиции смогли выявить 8 187 человек, являвшихся немецкими пособниками, 10 727 человек, служивших полицаями, 73 269 человек, работавших в различных учреждениях немецких оккупационных властей, 2 221 человека, имевших непогашенные судимости [11, с. 255].

Нельзя не отметить того факта что в довоенный период подготовка сотрудников паспортной системы и работников венно-учетных столов, как правило, велась посредством организации кустовых семинаров и лагерных сборов [12, с. 127]. В военный период данные специалисты готовились на краткосрочных семинарах, проводимых областными управлениями милиции. В период с 1941 по 1945 гг., когда основная часть профессионально подготовленного кадрового ядра буквально с первых дней войны ушла на фронт или же была задействована на другой линии работы, остро возник вопрос подготовки сотрудников паспортной службы и венно-учетных работников. С этой целью в 1942 г. разработали специальную программу подготовки данных специалистов, которая охватывала самые разнообразные аспекты этой непростой работы. Данная программа со специальной директивой НКВД СССР была разослана на места, где и организовали соответствующую работу.

С началом военных действий правоохранный функционал работников милиции постоянно возрастал и расширялся, дополняя основные задачи в сфере правопорядка, ранее не свойственные для правоохранителей. Им пришлось вести борьбу с лицами, нарушающими установленные законодательные правила воинского учета, пресекать дезертирство и уклонение от воинской службы, выявлять немецких агентов и шпионов и др., с наступлением ночи проводить рейды в жилом секторе с целью проверки у населения документов, а также соблюдения правил регистрации и прописки [13, с. 107]. Особая значимость в анализируемой правоохранительной работе принадлежала общественным правоохранительным объединениям из числа граждан, которые были вовлечены работниками милиции в деятельность по поддержанию законности и правопорядка. В результате в стране была создана единая система по контролю и противодействию преступным проявлениям [14, с. 55]. Во многих прифронтовых местностях вводилось военное положение и приходилось устанавливать комендантский час, поэтому от работников милиции требовалось усиление мер паспортного режима и ограничение свободного перемещения населения. В военный период реализация работниками милиции принятого руководством страны комплекса предупредительных и ограничительных мер стало довольно сложным и непреодолимым барьером для активизации работы немецких агентов, а также разного рода преступных элементов, бандитских групп, лиц, дезертировавших из Красной армии, иных опасных антисоциальных элементов и др.

Таким образом, в заключение следует отметить, что формирование советской паспортной системы в начале 1940-х гг. в определенной степени способствовало

изъятию у части населения СССР определенных прав, связанных со свободой передвижения, а также свободой выбора места жительства, посредством установления жесткого административного надзора, который весьма результативно осуществлялся работниками милиции [15, с. 203]. В то же время введение новых паспортных законодательных норм сопровождалось снижением стихийной и неорганизованной миграции людей в советском государстве. Кроме того, предотвращалось большое скопление миграционных потоков в городах Советского Союза, которые имели огромную оборонную значимость. При этом передвижение по СССР становилось упорядоченным, не противоречило плановому развитию страны в условиях важнейших процессов индустриализации государства. Вместе с тем, благодаря предпринятым мерам, положительно решалась задача по перемещению различных нежелательных элементов (кулаков, туземцев и др.) из городского и активно развивающегося сектора новостроек в другую местность. Также происходили и значительные сдвиги в сфере охраны правопорядка.

Благодаря хорошо продуманной законотворческой работе и постоянно обостряющейся международной ситуации в Советском Союзе стали разрабатывать еще в конце 1930-х гг. чрезвычайное законодательство, которое могло быть востребовано с началом боевых действий. Вследствие такого обстоятельства с первых дней начала боевых действий принимаются нормативные положения, являвшиеся фундаментом, на котором происходила трансформация всех госорганов и в целом государственного механизма с мирного на военные рельсы. С самого начала военных действий стало очевидно, что страна нуждается в реформировании всего народно-хозяйственного механизма и перестройки его на военные рельсы. Практически с первых дней военных действий новыми обязанностями работников паспортных столов стали учет лиц, прибывающих из территорий, временно занятых врагом, и выдача им различных справок, в которых эвакуированные так остро нуждались. В дополнение ко всему вышесказанному в военные годы возникло немало ограничительных мер для проезда граждан на различных видах транспорта. По этой причине работникам паспортных аппаратов вменялась в обязанности организация выдачи всем нуждающимся лицам специальных пропусков, дававших право проезда на водном либо железнодорожном транспорте.

В военные годы работникам милиции приходилось выполнять существенный объем мероприятий, связанных с пропиской и выпиской граждан. Серьезные трудности в процессе осуществляемой работниками милиции деятельности были связаны с большими миграционными потоками граждан, перемещающихся в восточную часть страны из временно оккупированных врагом советских территорий. Всем без исключения жителям страны, которые вынуждены были менять места своего временного или постоянного проживания в пределах различных населенных пунктов, имевших органы паспортной системы, предписывалось в течение одних суток соблюсти все процедуры прописки по прибытии на новое место проживания.

Предпринимаемые работниками милиции меры по соблюдению паспортных правил позволяли Военным советам фронтов полностью контролировать ситуацию в сфере соблюдения паспортного режима в прифронтовых городах, а также их

пригородах. Предпринимаемые работниками милиции меры в сфере соблюдения паспортных правил минимизировали незаконное нахождение и проживание в прифронтовых городах как немецких шпионов и диверсантов, так и разного рода преступных элементов, которые дестабилизировали криминогенную обстановку в районах ведения боевых действий. Постоянный милицейский контроль совместно с добровольными помощниками милиции по соблюдению паспортного режима не допускал проникновения в советский тыл различных разведывательных и диверсионных групп для совершения диверсий и подрывной работы.

Положительные результаты в сфере противодействия преступным проявлениям в военный период в определенной степени были обусловлены весьма хорошим состоянием паспортной системы страны, обеспечивавшей соблюдение всех требуемых положений регистрационного и идентификационного режима, документального и паспортного контроля. В военный период работникам паспортной системы удалось не допустить массового бесконтрольного проживания граждан, не имевших паспортов или прописки, а также лиц, не имевших определенного рода занятий и постоянного места проживания. Как правило, перечисленная категория граждан, не имея постоянных источников дохода, начинала совершать правонарушения и организовывала преступные группы. Благодаря работникам милиции на постоянной основе, а также с участием добровольных помощников, проводивших массовые проверки потенциального скопления лиц, нарушающих законодательство о паспортной системе, удалось в существенной мере снизить численность правонарушений в рассматриваемой сфере.

Важно отметить, что профессиональная деятельность рассматриваемых подразделений в военное время приобрела совершенно иную специфику. В целом функционал работников данной службы милиции существенно возрос, в частности, в значительной мере произошло повышение требований к личному составу рассматриваемых подразделений несмотря на большой некомплект, обусловленный оттоком профессиональных кадров, которые в самом начале войны ушли воевать добровольцами в действующую армию. Повышение статуса подразделений паспортной службы в рассматриваемый исторический период был обусловлен ее функционалом, а именно: проведением перерегистрации паспортов и вклеиванием в них контрольных листов, поддержанием правопорядка на территориях, которые были официально признаны режимными и др. Подобный спектр функциональных обязанностей работников паспортных столов в военный период показывает значимость работы паспортных подразделений в довольно непростых условиях.

Кроме всего прочего, возникла потребность в реформировании правоохранительной деятельности. Все перечисленное выше вызвало необходимость развития нормотворческой деятельности в военный период. Большинство нормативных основ правоохранительной сферы, разработанных и принятых в стране в военные годы, в первую очередь предназначались для гарантирования общественной безопасности населения страны, контроля за поддержанием правопорядка, обеспечения госбезопасности, повышения дисциплинированности и ответственности не только всех институтов государственного управления, но и общества в целом.

Существенный потенциал, навыки и компетенции в сфере обеспечения общественной безопасности, поддержания общественного спокойствия, укрепления социальной стабильности, а также нейтрализации возможных проявлений разведывательной, шпионской, подрывной и диверсионной работы имели работники милиции, трудившиеся в подразделениях общесоюзной паспортной службы. Перечисленные виды деятельности паспортных аппаратов были организованы и реализовывались для содействия и оказания поддержки воюющим войскам, укрепления тыла, а также с целью предотвращения доступа на стратегические военные объекты и иные запретные регионы страны шпионов, агентов и преступных элементов. Хорошо владея основными способами обеспечения и контролирования паспортного режима, работники милиции смогли в военный период не допустить серьезных нарушений в обеспечении охраны правопорядка в стране.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кобец, П. Н. Становление и совершенствовании законодательных основ паспортной системы СССР в период 1930-х гг. // От СССР к Российской Федерации: история, события, факты (к 100-летию образования СССР) : мат-лы Всерос. науч.-теорет. конф., Санкт-Петербург, 8 декабря 2022 года / сост. А.Л. Бредихин. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 76–84.
2. Гусак, В. А. Основные направления преобразования системы органов милиции в период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2010. № 10. С. 79–82.
3. Кобец, П. Н., Оптимизация основ уголовно-правового законодательства в годы Великой Отечественной войны // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2025. № 3 (104). С. 37–43.
4. Кириченко, Ю. Н. Правовые основы деятельности общесоюзной паспортной службы советской милиции в годы Великой Отечественной войны // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2015. № 4 (17). С. 12–18.
5. Гумбатов, Э. А. Право на свободу передвижения в советском законодательстве (1918–1991 годы) // Мир юридической науки. 2014. № 1–2. С. 32–47.
6. История Коммунистической партии Советского Союза. М. : Политиздат, 1980. 784 с.
7. Михайлова, Ю. Н. Создание общесоюзной паспортной службы советской милиции и правовые основы ее функционирования в 1932 г. // Миграционное право. 2006. № 1. С. 45–47.
8. Кириченко, Ю. Н. Реорганизация и развитие паспортной службы советской милиции, ее место и роль в укреплении общественного порядка в СССР в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период : монография; Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2011. 145 с.
9. Дашичев, А. С. Особенности паспортной системы Ленинграда в годы Великой Отечественной войны // Вестник Санкт-Петербургского университета

МВД России. 2001. № 2 (10). С. 148–152.

10. Кириченко, Ю. Н., Медведев, А. В. Организационно-правовые основы проведения общесоюзной паспортной службой советской милиции мобилизационных мероприятий в стране в связи с началом Великой Отечественной войны // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2016. № 1 (18). С. 12–16.

11. Краев, Д. Н. Особенности регистрации и учета населения органами внутренних дел в 1932–1945 гг. (на примере Кировской области) // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 3 (8). С. 250–254.

12. Кириченко, Ю. Н., Медведев, А. В., Историко-правовой анализ паспортного законодательства СССР в преддверье Великой Отечественной войны // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. Т. 1. № 5 (62). С. 125–130.

13. Кусков, Г. С. Основные этапы развития советской паспортной системы // Труды высшей школы МООП СССР. М. : НИиРИО ВШ МООП СССР, 1968. Вып. 20. С. 99–112.

14. Кобец, П. Н. Нормативные и управленческие основы оптимизации взаимодействия органов НКВД СССР и общественных правоохранительных объединений во время Великой Отечественной войны // Вестник Самарского юридического института. 2025. № 2 (63). С. 50–57. DOI 10.37523/SUI.2025.63.2.007.

15. Карлос, А. Б. К. Становление паспортной службы советской милиции // Будущее науки-2016 : сб. науч. ст. 4-й Междунар. молодежной науч. конф. : в 4-х томах, Курск, 14–15 апреля 2016 года. Т. 2. Курск : Закрытое акционерное общество «Университетская книга», 2016. С. 202–206.

REFERENCES

1. Kobets, P. N. [Formation and improvement of the legislative basis of the passport system of the USSR in the 1930 s]. Ot SSSR k Rossijskoj Federacii: istoriya, sobytiya, fakty (k 100-letiyu obrazovaniya SSSR) : mat-ly Vseros. nauch.-teoret. Konf., Sankt-Peterburg, 8 dekabrya 2022 goda [From the USSR to the Russian Federation: history, events, facts (on the 100th anniversary of the formation of the USSR): Proceedings of the All-Russian scientific and theoretical conference, St. Petersburg, December 8, 2022. Comp. A. L. Bredikhin]. St. Petersburg, 2022, pp. 76-84. (In Russ.).

2. Gusak, V. A. Osnovnie napravleniya preobrazovaniya sistemi organov militsii v period Velikoi Otechestvennoi voini (1941-1945 gg.) [The main directions of transformation of the police system during the Great Patriotic War (1941-1945)]. Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie – Vestnik of the Institute: Crime, Punishment, Correction, 2010, no. 10. pp. 79-82. (In Russ.).

3. Kobets, P. N. Optimizatsiya osnov ugolovno-pravovogo zakonodatelstva v godi Velikoi otechestvennoi voini [Optimization of the fundamentals of criminal legislation during the Great Patriotic War]. Nauchnii vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni V.V. Lukyanova – Scientific vestnik of the Oryol Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2025, vol. 104, no. 3, pp. 37-43. (In Russ.).

4. Kirichenko, Yu. N. Pravovie osnovi deyatelnosti obshchesoyuznoi pasportnoi sluzhbi sovetskoj militsii v godi Velikoi Otechestvennoi voini [Legal basis for the activities of the all-Union passport service of the Soviet militia during the Great Patriotic War]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i parvo – News of the South-West State University. Series: History and Law*, 2015, vol. 17, no. 4, pp. 12-18. (In Russ.).

5. Gumbatov, E. A. Pravo na svobodu peredvizheniya v sovetskom zakonodatelstve (1918-1991 godi) [The right to freedom of movement in Soviet legislation (1918-1991)]. *Mir yuridicheskoi nauki – The World of Legal Science*. 2014, no. 1-2, pp. 32-47. (In Russ.).

6. *Istoriya Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Soyuza [History of the Communist Party of the Soviet Union]*. Moscow, 1980, 784 p. (In Russ.).

7. Mikhailova, Yu. N. Sozdanie obshchesoyuznoi pasportnoi sluzhbi sovetskoj militsii i pravovie osnovi yee funktsionirovaniya v 1932 g. [The creation of the all-Union passport service of the Soviet militia and the legal basis for its functioning in 1932]. *Migratsionnoe parvo – Migration law*. 2006, no. 1, pp. 45–47. (In Russ.).

8. Kirichenko, Yu. N. Reorganizatsiya i razvitie pasportnoi sluzhbi sovetskoj militsii, yeyo mesto i rol v ukreplenii obshchestvennogo poryadka v SSSR v godi Velikoi Otechestvennoi voini i poslevoennii period [Reorganization and development of the passport service of the Soviet police, its place and role in strengthening public order in the USSR during the Great Patriotic War and the post-war period]. *Kursk*, 2011, 145 p. (In Russ.).

9. Dashichev, A. S. Osobennosti pasportnoi sistemi Leningrada v godi Velikoi Otechestvennoi voini [Peculiarities of the Leningrad passport system during the Great Patriotic War]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii – Vestnik of the Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2001, vol. 10, no. 2 (10), pp. 148-152. (In Russ.).

10. Kirichenko, Yu. N., Medvedev, A. V. Organizatsionno-pravovie osnovi provedeniya obshchesoyuznoi pasportnoi sluzhboi sovetskoj militsii mobilizatsionnikh meropriyatii v strane v svyazi s nachalom Velikoi Otechestvennoi voini [Organizational and legal basis for the implementation of mobilization measures by the all-Union passport service of the Soviet militia in the country in connection with the beginning of the Great Patriotic War]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i parvo – News of the South-West State University. Series: History and Law*, 2016, vol. 18, no. 1, pp. 12-16. (In Russ.).

11. Kraev, D. N. Osobennosti registratsii i ucheta naseleniya organami vnutrennikh del v 1932-1945 gg. (na primere Kirovskoi oblasti) [Peculiarities of registration and accounting of the population by internal affairs bodies in 1932-1945 (using the example of the Kirov region)]. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta – Vestnik of the Vladimir Law Institute*. 2008, vol. 8, no. 3, pp. 250-254. (In Russ.).

12. Kirichenko, Yu. N., Medvedev, A. V., *Istoriko-pravovoi analiz pasportnogo zakonodatelstva SSSR v preddvere Velikoi Otechestvennoi voini [Historical and legal analysis of the passport legislation of the USSR on the eve of the Great Patriotic War]*. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta – News of the Southwestern State University*. 2015, vol. 1, no. 5 (62), pp. 125-130. (In Russ.).

13. Kuskov, G. S. Osnovnie etapi razvitiya sovetskoj pasportnoi sistemi [The main stages of development of the Soviet passport system]. Works of the Higher School of the USSR MOOP. Moscow: Research Institute of Historical and Cultural Studies of the Higher School of the USSR MOOP, 1968, no. 20, pp. 99-112. (In Russ.).

14. Kobets, P. N. Normativnie i upravlencheskie osnovi optimizatsii vzaimodeistviya organov NKVD SSSR i obshchestvennikh pravookhranitelnykh obedinenii vo vremya Velikoi otechestvennoi voini [Regulatory and managerial foundations for optimizing the interaction of the NKVD of the USSR and public law enforcement associations during the Great Patriotic War]. Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta – Vestnik of the Samara Law Institute 2025, vol. 63, no. 2, pp. 50-57. DOI 10.37523 / SUI.2025.63.2.007. (In Russ.).

15. Karlos, A. B. K. [Formation of the passport service of the Soviet police]. The Future of Science-2016: Collection of scientific articles of the 4th International Youth Scientific Conference: in 4 volumes, Kursk, April 14–15, 2016. vol. 2. [Budushchee nauki-2016 : sb. nauch. st. 4-j Mezhdunar. molodezhnoj nauch. konf. : v 4-h tomah, Kursk, 14–15 aprelya 2016 goda. T. 2.]. Kursk : Closed Joint-Stock Company "University Book", 2016, pp. 202-206. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кобец Петр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник центра организационного обеспечения научной деятельности Всероссийского научно-исследовательского института МВД России. 121069, г. Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Kobets Peter Nikolaevich, Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Department of scientific information, training of scientific personnel and ensuring the activities of scientific councils the All-Russian Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 25 Povarskaya St., b. 1, Moscow, 121069.

Статья поступила в редакцию 01.09.2025; одобрена после рецензирования 02.10.2025; принята к публикации 18.12.2025.

The article was submitted 01.09.2025; approved after reviewing 02.10.2025; accepted for publication 18.12.2025.