

Соков Владислав Сергеевич

заместитель начальника отдела кадрового
и правового обеспечения
Управления Федеральной миграционной службы
по Астраханской области
dom-hors@mail.ru

ИСТОРИКО-ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ОХРАНЫ ОТ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ

Аннотация:

В статье приводится историко-правовой анализ пути развития уголовно-правовой охраны российского общества и государства от незаконной миграции, определены этапы формирования охранительных норм.

Ключевые слова:

иностранцы, граждане, лица без гражданства, пересечение государственной границы, незаконная миграция, уголовно-правовая охрана, уголовная ответственность.

Sokov Vladislav Sergeevich

Deputy Head for Human Resources
and Legal Support
at the Department of the Federal Migration Services
in Astrakhan Region
dom-hors@mail.ru

HISTORIC AND LEGAL PREREQUISITES OF THE ILLEGAL MIGRATION CONTROL IN RUSSIA

Summary:

The article carries out a historic and legal research of the development of criminal law protecting Russian society and state from the illegal migration. The author defines stages of the protective regulations development.

Keywords:

foreign citizens, stateless persons, frontier crossing, illegal migration, criminal legal protection, criminal liability.

В становлении и развитии Российского государства, с его уникальным географическим расположением на Евразийском континенте, процессы перемещения населения (миграционные процессы) всегда играли важную роль. В связи с этим вопросам регулирования общественных отношений в миграционной сфере постоянно уделялось внимание со стороны государственной власти, что находило соответствующее отражение в отечественном законодательстве.

Рассматривая русское законодательство о праве передвижения, существовавшее до царствования Петра Великого, В.Ф. Дерюжинский отмечал: «В допетровской Руси весьма резко выступает различие в отношении государства к передвижению коренного населения и приезжих иностранцев. Тогда как русские подданные пользовались правом беспрепятственного перехода и переезда по всей России, для иностранцев это право было ограничено. По отношению к ним развился мало-помалу институт «проезжих грамот», напоминающий позднейшие паспорта» [1, с. 38].

Становление института «проезжих грамот», по которым иноземцы въезжали в Россию, а русские подданные отправлялись за границу приходится на конец XV в., когда активно шел процесс образования Русского централизованного государства [2, с. 38; 3, с. 159]. Мотивами установления «проезжих грамот» являлись отчасти политические соображения (чтобы иностранцы не проводили русских дел), отчасти же религиозные опасения (чтобы они не внесли в русскую жизнь ереси и не совратили русских людей из православия). Эти соображения заставляли правительство обязывать «проезжими грамотами» и русских, отправлявшихся в чужеземные государства [4, с. 38–39]. Однако ни первый свод законов Руси – Русская правда (в краткой и пространной редакции), ни Судебники 1497 и 1550 гг. еще не содержали нормы, отражающие политику государства в отношении регулирования вопросов передвижения населения. Лишь в первой половине XVII в. усиливается стремление правительства подвергнуть правовой регламентации как можно больше сторон и явлений общественной и государственной жизни, что нашло свое воплощение в Соборном Уложении 1649 г. [5, с. 76]. Стремление обеспечить правовую защиту государственной безопасности, укрепить феодальный правопорядок, усилить централизацию управления, установить контроль со стороны центральной и местных властей за передвижением подданных вызвало появление норм, регулирующих выезд за рубежи Московского государства [6, с. 272]. Всем российским подданным, выезжающим за рубеж для торговли или по личным делам, согласно положениям VI главы Соборного Уложения, необходимо было иметь «проезжие грамоты» (ст. 1), в противном случае нарушителю грозило наказание [7, с. 92]. Если выяснялось, что отлучившийся «впрям ездил в иное государство бес проезжие грамоты для измены, или для иного какова лихого дела», то того следовало «казнить смертью» (ст. 3); если же было установлено, что выезд осуществлялся «для торгового промыслу, а не для измены», то в таком случае предписывалось «ему

за то учинити наказание, бити кнутом, чтобы на то смотря иным неповадно было так делати» (ст. 4). Вместе с тем, российским жителям пограничных русско-литовских и русско-немецких земель, вклинивающихся друг в друга, «проезжая грамота» для переездов из города в город через иностранную территорию не требовалась (ст. 5), что видимо, объяснялось техническими сложностями контроля за передвижением и интересами торговли [8, с. 273]. Данное исключение также распространялось на подданных, проживающих «подле Немецкого рубежа близко, верст по пяти и по десяти» для выезда за пределы государства «в ближние места», государевы же дальние Заонежские крестьяне, намеревающиеся выехать за рубеж в дальние погосты и города «Свейской стороны», а равно немцы и королевские крестьяне из «Свейской стороны», намеревающиеся въехать на государеву сторону, без «проезжей грамоты» не пропускались [9, с. 128]. Регулирование вопросов перемещения населения через государственные рубежи было отражено и в некоторых внешнеполитических правовых актах России. Так, из Столбовского мирного договора известно, что после раздела территорий, правителями России и Швеции согласовывался запрет «подзывать и подговаривати» людей к переходу на свою сторону, а согласно дополнению к «Столбовскому миру» признавалось необходимым наказывать без всякой милости тех, кто будет «подзывать» или подговаривать к перебежке с одной стороны на другую сторону, принимать, утаивать перебежчиков или пускать заведомо к себе во двор, «чтоб впредь от такого перебежания меж обоими Великими Государями ссоры и нелюбви не быти, но вечному б мирному договору всегда крепку и нерушиму быти содержану» [10, с. 187; 11, с. 172–176]. Известно, что виновные в приеме перебежчиков были биты на рубеже кнутом нещадно, а сами перебежчики отсылались назад за рубеж [12, с. 288].

В период становления абсолютизма в России (вторая половина XVII в. – первая четверть XVIII в.) и образования Всероссийской империи, государственно-правовое регулирование передвижения населения продолжило свое дальнейшее развитие, особенно в эпоху Петра I. Поскольку петровские реформы требовали больших человеческих затрат, что встречало определенное недовольство у населения, сопровождавшееся дезертирством, массовым самовольным уходом крестьян и работных людей, право свободного передвижения подверглось значительным ограничениям, вылившимся впоследствии в сложную паспортную систему [13, с. 40]. С этого времени вводился запрет на содержание и размещение у себя в домах и квартирах празднующихся людей без явного свидетельства, за невыполнение которого следовало наказание – битье кнутом с последующей ссылкой на каторгу и конфискацией всего имущества, а согласно Пунктов, домохозяева обязывались сообщать в полицию о всяком вставшем к ним на постой, при этом за утайку постояльцев или сообщение неправильных сведений о них предусматривалась ссылка на галеры с конфискацией всего имущества (п. 11) [14, с. 577; 15, с. 579]. В правление Петра I было положено начало целенаправленной иммиграционной политики в России, в рамках которой иностранцам «военного звания», купцам, художникам («разным мастерам»), правоведам был открыт свободный доступ в Россию [16, с. 77–78]. Однако это вовсе не означало бесконтрольность их дальнейшего нахождения в стране. Для всех приезжающих в Санкт-Петербург иностранцев предусматривалась явка в Канцелярию Полицеймейстерских дел для записи своего прибытия, а перед выездом в свое государство данные лица «кто какого звания ни был» снова должны были явиться в Канцелярию для сверки долгов, в противном случае предписывалось «...их на заставах без подписки из Концелярии нигде не пропускать...» [17, с. 732; 18, с. 413]. Выезд иностранцев из России осуществлялся при наличии на руках абшида (паспорта) с государственной печатью, проставляемой в Коллегии иностранных дел: «...а без Государственной печати абшидов никому приезжим иностранцам отнюдь не давать, и без абшидов из Российского государства никому нигде не пропускать» [19, с. 732]. Со временем, к первой половине XIX в., в Российской империи сложилась достаточно стройная паспортная система, предусматривающая установление жесткого полицейского контроля за проживанием и передвижением населения. Нормы, регулирующие порядок передвижения в Российской империи содержались в Уставе о паспортах и беглых, а охранительные нормы для данной сферы правоотношений были изложены в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, при этом иностранцы наравне с российскими подданными несли ответственность за совершенные противозаконные деяния и могли быть подвергнуты наказанию в виде высылки из России с воспрещением последующего въезда (ст. 82, 185 Уложения) [20; 21]. В случае обратного возвращения в Россию такие лица могли быть подвергнуты заключению в смирительном доме от 1 до 2 лет с новой высылкой за границу (ст. 354 Уложения). Актуальной оставалась ответственность за не информирование полиции о прибывших на постой или житье, а равно убывших из дома людях (ст. 337 Устава или ст. 1260 Уложения). Согласно ст. 584 Устава строжайше запрещалось давать пристанище беспаспортным, дезертирам и беглым, кто бы какого звания ни был, и укрывать их. За укрывательство или размещение у себя людей с просроченными паспортами или без видов, виновные подвергались штрафу от 5 до 100 руб. за каждого укрытого

или размещенного человека (ст. 1233–1235 Уложения). По Уставу аналогичные нормы применялись за укрывательство или размещение у себя иностранцев (ст. 556). За проживание в столицах без вида, а равно с просроченным видом (паспортом) без уважительных причин по Уложению предусматривалось денежное взыскание по 25 копеек за каждые сутки, а в прочих местах Империи – по 10 копеек. За подобное нарушение, совершенное более 3-х раз, помимо денежных взысканий предусматривался арест от 3-х до 7 дней (ст. 1221 Уложения). Также к рассматриваемому периоду времени сформировалась достаточно эффективная система выдачи разрешений на въезд и выезд из России. «Без паспорта никто, ни по какой причине, ниже ради богомолья, из пределов Империи выпускаем быть не должен», – гласила ст. 481 Устава. Беспаспортные лица задерживались пограничной таможней и отсылались на прежнее место жительства. Все иностранцы, приезжающие в Россию из-за границы, за некоторыми исключениями, должны были иметь паспорта от Российских Миссий или Консульств, находящихся в иностранных державах (ст. 486). При наличии такого паспорта и отсутствия персонального запрета на въезд в Россию, иностранцы пропускались через пограничную заставу, в противном случае отсылались обратно (ст. 509, 516). Дальнейшее передвижение иностранцев по Империи к месту своего назначения в общем порядке осуществлялось по путевым видам, выдаваемым Губернаторами ближайших по пути следования губернских городов, взамен на паспорта от Российских Миссий. По месту прибытия путевой вид заменялся билетом на жительство (ст. 549). Ответственность за переход границы в неустановленном месте предусматривалась в Уставе таможенном, за что виновное лицо подвергалось штрафу на сумму не более 15 руб. (ст. 1038) [22, с. 240]. Вышеуказанные охранительные нормы не утратили своей актуальности и в начале XX в., так как правительство не отказывалось от паспортной системы, имеющей не только полицейское, но и податное и фискальное значение [23, с. 46].

В последующем, с учетом кардинальных изменений в российском обществе и государстве после революционных потрясений 1917 г., со сменой политической власти, формы государственного правления, упразднением сословного деления населения с сопутствующими привилегиями и ограничениями, отменой соответствующих имперских законов, в России было сформировано новое законодательство [24, с. 26]. Исходя из политических соображений защиты революционных завоеваний, Советской властью был введен разрешительный порядок въезда в страну и выезда за ее пределы, в последующем сохранившийся только для иностранных граждан и лиц без гражданства [25, с. 185–186]. При этом отношения, обеспечивающие установленный порядок въезда в РСФСР, выезда за его пределы с одновременным пересечением государственной границы СССР были взяты под постоянную уголовно-правовую охрану (ст. 98 Уголовного кодекса РСФСР 1922 г., ст. 84 УК РСФСР редакции 1926 г., ст. 83 УК РСФСР 1960 г.) с последовательным усилением санкций, начиная с принудительных работ на срок до шести месяцев или штрафа в размере до 500 руб. золотом в 1922 г. и заканчивая лишением свободы на срок от одного года до трех лет, а за повторное совершение данного преступления – лишением свободы на срок от двух до пяти лет в 1984 г. В интересах обеспечения безопасности Рабоче-Крестьянского Государства в первые годы Советской власти дополнительно предусматривалась уголовная ответственность за способствование переходу государственной границы без соответствующего разрешения, совершенное в виде промысла или должностными лицами (ст. 59.10. УК РСФСР редакции 1926 г.) [26]. Для лучшего учета населения и очистки населенных мест от укрывающихся кулацких, уголовных и иных антиобщественных элементов в масштабах всего СССР с 1933 г. была введена единая паспортная система, предусматривающая обязательную прописку [27]. Для стабильного функционирования данной системы в законодательстве были предусмотрены как административные, так и уголовно-правовые нормы, при этом активно применялась административная преюдиция. Так, за повторное совершение правонарушений, связанных с проживанием (допущением проживания) без паспорта или с недействительным (просроченным) паспортом, а также без прописки или регистрации, граждане СССР привлекались к уголовной ответственности по ст. ст. 192 или 192-а УК РСФСР редакции 1926 г. [28]. В последующем, уголовная ответственность наступала только в случае злого нарушения паспортных правил согласно ст. 198 УК РСФСР 1960 г., а с принятием в 1991 г. Декларации прав и свобод человека, данная норма была и вовсе декриминализована. В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в случае злого нарушения ими правил передвижения на территории СССР также применялась административная преюдиция (ст. 197.1 УК РСФСР 1960 г.) [29].

Произошедшие после распада СССР в 90-х гг. XX в. в российском обществе преобразования требовали коренного изменения уголовного законодательства, отражающего приоритет общечеловеческих ценностей. В связи с этим в Российской Федерации с 1997 г. был введен в действие новый Уголовный кодекс, сохранивший преемственность уголовно-правовой охраны отношений, связанных с въездом в государство и выездом за его пределы (ст. 322 УК РФ). Вместе с

тем за нарушение порядка пребывания в Российской Федерации и перемещения по ее территории отечественный законодатель предусмотрел лишь административную ответственность.

Проверка временем показала, что в части обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, административных мер воздействия на участников миграционных процессов оказалось недостаточно. Количество незаконно находящихся на территории России иностранцев и лиц без гражданства со временем только увеличивалось, в основном за счет лиц из государств-республик бывшего Союза ССР. Указанные лица в большинстве случаев становились участниками нелегального рынка трудовых ресурсов, а некоторые лица и вовсе попадали в ряды криминалитета, что вело к созданию очагов социальной напряженности на местах и отрицательно сказывалось на уровне преступности в стране. В связи с этим в 2000 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющему ее Протоколу против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, а затем в 2005 г. в России была криминализована организация незаконной миграции (ст. 322.1. УК РФ). Введение уголовной ответственности за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации, стало вполне обоснованным и ожидаемым продолжением наработанного законодательного опыта по охране общества и государства от незаконной миграции, сформированного в Российском государстве за время его исторического развития.

Итак, историко-правовой анализ пути развития уголовно-правовой охраны российского общества и государства от незаконной миграции позволяет сделать вывод о том, что охранительные нормы проходили последовательные этапы своего формирования, которые можно определить следующим образом.

Первый этап («царский», весь XVII в.) – в российском национальном законодательстве впервые общей правовой регламентации подверглись общественные отношения в миграционной сфере, при этом отношения, связанные с выездом российских подданных в иные государства были взяты под уголовно-правовую охрану.

Второй этап («имперский», начало XVIII в. – начало XX в.) – в законодательстве России регулировались отношения в миграционной сфере, связанные с въездом в государство, выездом за его пределы, перемещением по его территории. Наиболее важные отношения на всех этапах миграции были взяты под уголовно-правовую охрану, при этом укрывательство или размещение иностранцев с нарушением правил паспортной системы образовывали самостоятельный состав наказуемого деяния.

Третий этап («советский», начало XX в. – конец XX в.) – в рамках действия нового советского законодательства в РСФСР была продолжена охрана общественных отношений в миграционной сфере. В этих целях предусматривались административные и уголовно-правовые нормы, которые действовали не только в отношении лиц (граждан СССР и иностранцев), перемещающихся с нарушением закона, но и в отношении тех, кто способствовал их незаконному переходу через государственную границу СССР, незаконному проживанию на территории СССР.

Четвертый этап («современный», конец XX в. – по настоящее время) – развитие современного российского законодательства осуществляется на основе общечеловеческих ценностей с учетом мнения мирового сообщества.

При этом в истории российского законодательства был наработан большой опыт уголовно-правовой охраны отношений в миграционной сфере, который реализован при введении уголовно-правового запрета на организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации и незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Ссылки:

1. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: Пособие для студентов / [Соч.] В.Ф. Дерюжинского, проф. С.-Петербург. ун-та. Издание второе дополненное. СПб., 1908.
2. Там же.
3. История России с древнейших времен до наших дней: учебник / А.Н. Сахаров, А.Н. Боханов, В.А. Шестаков; под ред. А.Н. Сахарова. М., 2012.
4. Дерюжинский В. Ф. Указ. соч.
5. Российское законодательство X–XX веков. В девяти томах. М., 1985. Т. 3. Акты Земских соборов.
6. Там же.
7. Там же.
8. Там же.

9. О непропуске за рубеж в Швецию Заонежских Русских людей, и из-за рубежа Шведов в пределы государства, без проезжих грамот: Память Олонецких воевод Василия Чоглокова и Степана Елагина заставному казаку Немкову от 1 апреля 1650 года // Акты исторические, собранные и изданные археографической комиссией. СПб., 1842. Т. 4.
10. О заключении между Россией и Швецией вечного мира: Договор, учиненный в пограничной деревне Столбово от 27 февраля 1617 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 1.
11. О выдаче перебежчиков с обеих сторон, об уплате за перешедших в Россию Шведских подданных после Столбовского договора со 125 по 156 годы, и за другие причиненные Шведским подданным убытки, 190 тысяч рублей, и о неприеме на будущее время перебежчиков некоторой из договаривающейся сторон: Договорная запись, учиненная в Стокгольме между Дворами Шведским и Российским от 19/29 октября 1649 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 1.
12. Якубов К.И. Россия и Швеция в первой половине XVII века: сб. материалов, извлеч. из Моск. гл. арх. М-ва ин. дел и Швед. гос. арх. и касающихся истории взаим. отношений России и Швеции в 1616–1651 г.: с предисл., примеч. и алф. указ. личных имен. М., 1897.
13. Дерюжинский В.Ф. Указ. соч.
14. О забирании под караул празднующихся людей, о непускании таковых в дома по пробитии зори без явного свидетельства, о ненанимании работников без поручных записей, о непродаже после зори питей и харча, о разнимании драк и о вспоможении тем, которые закричат караул, о наблюдении чистоты по улицам и порядка в строении домов: Указ от 20 июня 1718 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 5.
15. Пункты, данные С.Петербургскому Генерал-Полицеймейстеру от 25 мая 1718 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 5.
16. Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Рододановского, М.Л. Тюркина. М., 2010.
17. О явке иноземцам, приезжающим в Санкт Петербург для записки, в Канцелярию Полицеймейстерских дел: Указ от 31 августа 1719 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 5.
18. О объявлении иноземцам пашпортов для отъезда в свои государства в Полицеймейстерской Канцелярии: Указ от 16 августа 1721 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 6.
19. О явке иноземцам, приезжающим в Санкт Петербург для записки, в Канцелярию Полицеймейстерских дел: Указ от 31 августа 1719 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 5.
20. Устав о паспортах и беглых // Свод законов Российской империи. СПб., 1857. Т. 14.
21. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Свод законов Российской империи. СПб., 1857. Т. 15.
22. Роговин Л.М. Устав о паспортах: (Св. зак. т. 14, изд. 1903 г. и по прод. 1906, 1908, 1909 и 1910 гг.): С изм. ..., обнов. по 15 сент. 1912 г. ... / сост. Л.М. Роговин. 2-е изд., пересмотр. и значит. доп. СПб., 1913.
23. Дерюжинский В. Ф. Указ. соч.
24. Об уничтожении сословий и гражданских чинов: Декрет, утвержденный Центральным Исполнительным Комитетом Советов Рабочих и Солдатских Депутатов от 10.11.1917 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942.
25. О правилах въезда и выезда из России: Инструкция комиссарам в пограничных пунктах Российской Республики от 21.12.1917 г. Народного комиссариата по внутренним делам и Народного комиссариата по иностранным делам // Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942.
26. Об изменении Уголовного Кодекса РСФСР редакции 1926 г.: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 06.06.1927. СУ РСФСР. 1927. № 49. Ст. 330.
27. Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.12.1932. № 1917. СЗ СССР. 1932. № 84. ст. 516.
28. О дополнении Уголовного кодекса РСФСР ст. 192-а: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 01.07.1934. СУ РСФСР. 1934. № 27. Ст. 157.
29. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР: Указ Президиума ВС РСФСР от 04.08.1966. Ведомости ВС РСФСР. 1966. № 32. Ст. 769.