

УДК 34.343.3

Григорьева М.А.

Магистрант направления «Юриспруденция»

НОЧУ ВО «МФПУ «Синергия»

Россия, г. Москва

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА КОНТРОЛЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ И
УСТАНОВЛЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ
МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.**

Аннотация

Статья раскрывает этапы развития института контроля миграционных процессов и установления уголовной ответственности за нарушение миграционного законодательства, начиная со времен становления русской государственности до современного этапа. Цель статьи – формирование представления о таком явлении как незаконная миграция, о развитии норм, которые предусматривают наказание за указанное деяние, произвести анализ истории уголовного законодательства, регламентирующего ответственность за организацию незаконной миграции, определить, как происходило выделение в самостоятельный состав преступления.

Ключевые слова: *миграция, миграционный процесс, история, миграционная политика, Россия, государство.*

Grigorieva M.A.

Master student of the direction "Jurisprudence"

Moscow University of Finance and Law "Synergy"

Russia, Moscow

Annotation

The article reveals the stages of development of the institution of control over migration processes and the establishment of criminal liability for violation of migration legislation, from the time of the formation of Russian statehood to the present stage. The purpose of the article is to form an idea about such a phenomenon as illegal migration, about the development of norms that provide for punishment for this act, analyze the history of criminal legislation governing the responsibility for organizing illegal migration, and determine how the crime was singled out as an independent corpus delicti.

Key words: *migration, migration process, history, migration policy, Russia, state.*

Миграция населения – естественный процесс, возникающий вследствие действия многих факторов, прежде всего экономического, культурного (в том числе религиозного), политического, идеологического и других.

Уже на ранней стадии становления российской государственности прослеживается тенденция к установлению управления со стороны государства над миграционными процессами. Речь идет о заселении славянами северо-восточных земель, где проживали финно-угорские племена. Это заселение продлилось несколько столетий, начиная с IX века, и было обусловлено неблагоприятными условиями существования: набеги кочевых племен, войны, природные бедствия, и т.д. По мнению М.Н. Ремизовой «отсутствие мира на Русской земле, постоянные притеснения со стороны захватчиков делали условия жизни коренного населения почти невыносимыми; чтобы уйти от уплаты огромных податей, сохранить свое имущество, право на мирный труд, свои жизни, честь и покой в семье, люди целыми селениями уходили со своих земель, вынуждены были скрываться в лесах, бежать в другие земли» [1, с. 23]. В следствие заселения северных земель, начала формироваться великорусская народность, Владимиро-Суздальского княжества заняло лидирующую позицию среди других земель, а в первой половине XIII века выделилось как удел Московское княжество.

В это время законодательной базы в сфере регулирования миграционных процессов, пока не существовало. Миграционные процессы были вызваны прежде всего тем, что необходимость переселяться в новые земли возникла и-за набегов кочевых племен. Прежде всего, это было жизненной необходимостью данного времени для сохранения жизни людей, веры и государственности.

В первом сборнике русских законов *Русская Правда (X-XII в.в.)* [2, с. 47-48]. определяется статус иностранца. Этот документ обобщил законы, которые были приняты князьями ранее. Стоит отметить, что в документах того времени иностранцев называли «чужеземцами» или «жителями других земель».

В XV в. увеличился приток иностранных купцов. Очень часто между торговыми людьми возникали споры или «тяжбы». Иностранцы и русские подданные имели равные права.

Ключевым моментом в изменении направления миграционных процессов стало правление Ивана Грозного. В 1547 году произошла коронация великого князя Московского Ивана IV. Он получил полный титул и стал именоваться «Великий государь, Божиею милостью царь и великий князь всея Руси, Владимирский, Московский, Новгородский, Псковский, Рязанский, Тверской, Югорский, Пермский, Вятцкий, Болгарский и иных». Т.е. произошло объединение всех земель под властью одного человека. В это время возникли внешние проблемы: с Запада – угроза сохранению монополии христианской религии, а с юга и востока продолжались набеги ордынцев.

Так же Иван Грозный расширял имеющиеся территории: благодаря завоеванию Казанского ханства произошло продвижение на восток. Перед государством возникли новые задачи по освоению территорий. Колонизация новых земель происходила достаточно мирно, что позволило сохранить культуру и быт сибирских народов.

В Судебнике Ивана IV (1550 г.) [3]. иностранцы называются «иногородцами», отмечается, что они неподвластны суду данного наместника. Устанавливается ответственность наместников за «обидные дела» в отношении иногородцев, т.е. за оскорбление, несправедливость, применение силы и пр. Но в то же время и для

иностранцев устанавливается мера ответственности за преступления, так называемая «крепкая поруха», т.е. выдача под залог.

Первым законодательным актом, регулирующим все сферы жизни людей в государстве, в том числе и миграции населения, стало Соборное Уложение 1649 г. [4], утвержденное царем Алексеем Михайловичем Романовым. Этот документ фактически установил равный статус иностранных и русских подданных в суде. Была законодательно закреплена необходимость удостоверения личности для подданных, появилась практика оформления выездов за пределы страны. В целом же незаконное пересечение границы здесь рассматривается через незаконные торговые отношения. Согласно Уложению, смертная казнь стала основным видом наказания для иностранцев. Тем не менее за некоторые деяния виновному назначался штраф или тюремное заключение.

Новый этап развития миграционного законодательства ознаменован правлением Петра I, Царь-реформатор кардинально изменяет политику Российского государства. В это время начинает работать система пропусков через границу.

Большое внимание Петр I уделял привлечению в Россию иностранных специалистов, которым присваивается особый статус и их права гарантируются Манифестом 1702 года «О вызове иностранцев в Россию с обещанием им свободы вероисповеданий». Манифест предоставлял ряд льгот и привилегий.

30 октября 1719 г. издан Указ «О поимке беглых драгун, солдат, матросов и рекрут», который устанавливает, «чтобы «никто без проезжих или прохожих писем из города в город и из села в село не ездил бы и не ходил». Это событие послужило началом установления паспортной системы в России. Те же принципы были закреплены в Указах 1724 г. «О взимании за беглых рекрут и солдат штрафа с тех, у кого жили они заведомо» и «О свободном пропуске крестьян по паспортам». [5, №3701]

При Императрице Екатерине II происходит дальнейшее развитие миграционной политики государства. 4 декабря 1762 года издан Манифест «О позволении иностранцам селиться в России», 19 ноября 1773 г. – Указ «Об объявлении в главной полицмейстерской канцелярии о приезжающих, отъезжающих и живущих

всякого звания людях», в нем было установлено наказание за сокрытие иностранных подданных. Государственной безопасности уделялось особое внимание: для иностранцев, которые «мутят народное сознание и не подчиняются законам» установлено наказание в виде изгнания из страны. В это время пограничными службами стало уделяться внимание выяснению целей приезда и установлению лиц, которые пригласили иностранца. Это начало формирования комплексного подхода к контролю миграционных процессов, который основан на соблюдении правил въезда и выезда из страны, а также на установлении ответственности за их нарушение. [6, № 22172].

Следующий этап развития миграционной политики Российского государства прошел под влиянием Французской революции и войн Наполеона. Со стороны руководства страны проявляется настороженное отношение к иностранным подданным, особенно французского происхождения. Это время ознаменовалось введением определенных ограничений. В Указе 1806 г. Александра I «О высылке из России всех подданных Французских и разных немецких областей, которые не пожелают вступить в подданство; о непропуске оных в Россию без паспортов Министра иностранных дел; о прекращении действия торгового договора с Францией и об учреждении комиссии для разбора иностранцев» данная тенденция нашла свое продолжение [7, с.592].

К российским императорам пришло осознание того, что грамотное построение миграционной политики может являться основой решения многих экономических проблем. 1 января 1807 года был принят Манифест [8], который сильно ограничил права иностранных купцов, в то время как для купцов из государств, с которыми Россия заключила торговые соглашения и договоры, предоставлялись существенные преимущества по сравнению с первыми. Российское государство претерпело значительные изменения, стало более открытым и привлекательным для иностранных граждан. Теперь были строго регламентированы правила въезда и выезда, вызова, пересечения государственной границы иностранцами, законодательно закреплён документ для въезда (Свидетельство российского

генерал-губернатора), открыты пункты пропуска через границу (Псков Киев, Архангельск).

Еще одно важное событие, произошедшее в XIX веке – это введение обязательной регистрации: в 1809 г. начиналась регистрация жителей Санкт-Петербурга, а в 1816 г. – Москвы. Для достижения этой цели были открыты специальные учреждения - адресные конторы, всем приехавшим гражданам вменялось в обязанность получить «вид на жительство» или «адресный билет» [9, с. 55].

Во время царствования Николая I проводится колоссальная работа по упорядочению законодательства, особенно уголовного. II отделением императорской канцелярии под руководством главноуправляющего гр. Д.Н. Блудова составляется проект *Уложения о наказаниях уголовных и исправительных* [10] на основе российского законодательства, и судебной практики, а также законодательства других европейских стран. Данное Уложение было утверждено 15 августа 1845 г. и введено в действие 1 мая 1846 г. В разделе «О преступлениях и проступках против общественного благоустройства и благочиния» определялась ответственность за преступления в миграционной сфере. Наказание за незаконное пересечение границы было установлено в разных главах и статьях «О проживательстве и отлучке от места жительства без установленных видов» (ст. ст. 1181–1192); «Об укрывательстве, передержательстве и водворении людей без установления на жительство видов» (ст. ст. 1193–1205); «О составлении подложных на жительство видов и проживательстве с видом подложным» (ст. ст. 1210–1212); «О нарушении правил выдачи видов на жительство и о ненаблюдении за исполнением сих правил» (ст. ст. 1213–1218).

Во второй половине XIX века ознаменовалось бурным развитием законодательства, в том числе и законов, регламентирующих миграционные процессы, а в начале XX века регистрация становится обязательной для всех граждан страны. Из соображений национальной безопасности, возникла необходимость не допустить народные волнения, которые были бы неподконтрольны надзору полиции.

Установление уголовной ответственности за преступления в сфере миграции развивается в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года. Важно заметить, что преступления рассматриваемой группы отнесены к тяжким.

Часть 2 статьи 341 Уложения 1885 года устанавливает наказание за повторное нарушение запрета въезда на территорию России. Статьи 947-949 IV раздела «О преступлениях и проступках против порядка управления» устанавливают наказание за подстрекательство к побегу и переселению, неразрешенному властями. Статьей 947 устанавливается ответственность за «подговаривание» других граждан к неразрешенному переселению из одного места в другое по одиночке или семьями. Здесь прослеживается стремление урегулирования вопроса о неразрешенном переселении, а также устанавливается ответственность за *подготовку* к незаконному переходу на новое место жительства. Мы видим, что у законодателей того времени есть четкое осознание необходимости охраны государственной границы от незаконных перемещений и незаконного пребывания иностранных подданных. Так же рассматриваемом законодательном акте установлена уголовная ответственность за укрывательство военных дезертиров из тех государств, с которыми у России заключены конвенции. Что немаловажно, в ст. ст. 975-977 устанавливается уголовная ответственность за составление подложных видов на жительство и за проживание по подложному виду на жительство. По сути здесь идет речь о подделке паспорта или иного другого документа, который может обеспечить дальнейший незаконный переезд. Более того, если были установлены должностные лица, выдавшие такой документ и допустили послабление в надзоре за исполнением правил, то они подлежали уголовной ответственности.

В начале XX века из-за нарастания революционных настроений властям пришлось сделать выбор в пользу свободы переселения. Теперь регистрация не ограничивала свободу передвижения для подданных Российской Империи.

22 марта 1903 г. было составлено новое Уголовное уложение, которое в большей части дублирует нормы Уложения 1845 г., однако появились и нововведения –

ответственность за проживание иностранцев без вида на жительство, а также с просроченным документом. Но оно так и не было введено в действие.

Закон от 6 июня 1904 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев» стал огромным шагом к отказу от ограничительной политики [11, 603].

Социальный и экономический кризис стал причиной Революций 1905-1907 гг. В этот период наблюдается рост миграционных процессов. Первая Мировая война, а потом и Великая Октябрьская революция значительно усугубили ситуацию.

Была создана Центральная коллегия по делам пленных и беженцев. Декрет об ее образовании утвержден Советом народных комиссаров РСФСР 23 апреля 1918 г. В круг обязанностей коллегии входили внутренняя политика и вопросы гражданства русских, которые находились за границей, а так же иностранцев, оставшихся на территории РСФСР в ходе Первой мировой войны [12]. Был издан Приказ Революционного военного совета РСФСР от 21 апреля 1918 г. о соблюдении ст. 2 Брест-Литовского мирного договора. Он касался военнопленных, содержащихся на территории РСФСР, о своевременном возвращении их на родину, так же правительство РСФСР было обязано отказаться от военной агитации и пропаганды против правительств Австрии, Болгарии, Германии и Турции.

В этот исторический период не существовало определенного нормативно-правового акта, регулирующего процессы миграции и определявшего уголовную ответственность за нарушения в данной сфере. Различными государственными органами принималось множество декретов и инструкций, предписывающих принудительное переселение целых народов и массовые депортации.

В 1922 г. был принят первый советский Уголовный кодекс [13]. Уголовная ответственность за нарушение миграционного законодательства, а именно за пропаганду и агитацию в направлении помощи международной буржуазии устанавливалась ст.70. самовольное возвращение в пределы РСФСР - ст.71. Эти преступления относились к контрреволюционным, т.е. против порядка управления. К категории иных преступлений против порядка управления была отнесена ст. 98

«Выезд за границу и въезд в РСФСР без установленного паспорта». Эти нормы практически в неизменном виде перешли в УК РСФСР 1926 г. [14].

Следующий этап развития начинается в эпоху индустриализации и коллективизации, приходящейся на 30-40 г.г. XX века. Происходит рост внутренней миграции: возникает необходимость в обеспечении промышленности и строительства необходимыми специалистами. Для того, чтобы заинтересовать граждан, вводится система материального стимулирования, организуется набор специалистов и работников, чтобы обеспечить стройки народного хозяйства.

С началом Великой Отечественной войны происходит массовая эвакуация оборонных предприятий на восток, принудительное переселение ряда народов СССР по этническому признаку по сути для принудительных работ, затем место их проживания определялось в специализированных поселениях, где был установлен надзор военной комендатуры.

После окончания Великой Отечественной войны в миграционной политике произошли крупные изменения: в 1946-1947 г.г на территорию Армянской ССР проводится репатриация армян из Турции и стран Ближнего Востока; из советских лагерей вернулись на родину японские и германские военнопленные, а также оказавшиеся на советской территории югославы и поляки (50-е годы); советские граждане немецкой национальности вернулись в западную Германию в рамках программы воссоединения семей.

Постепенно происходит отказ от принудительного привлечения к труду, с молодежью проводится педагогическая и патриотическая работа, что помогло обеспечению послевоенного восстановления страны, освоение целины и комсомольские стройки, строительство БАМа. Это стало причиной массовой внутренней миграции.

Следует отметить УК РСФСР 1960 г. Здесь ответственность за нарушение миграционных правил устанавливается в главе «Преступления против порядка управления» (ст. ст.197-197.1) [15].

Однако коренной перелом в миграционной ситуации возникает в период распада Советского Союза: образование на территории бывшего СССР независимых

государств, необустроенная государственная граница Российской Федерации, изменение правил въезда в страну, простой порядок получения визы, который позволял легче попасть в западные страны из России, а также найти здесь убежище нелегальным мигрантам. Именно тогда начинает складываться современная миграционная система, Россия определяется направлениями миграционной политики России.

Выходит Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе “Миграция”» [16]. В июне 1992 г. для решения вопросов вынужденной миграции создана ФМС (Федеральная миграционная служба).

1993 г. ознаменован присоединением России к таким важнейшим международным документам ООН, как Конвенция 1951 г. и Протокол о статусе беженцев 1967 г. Вступил в силу Закон N 5242-1 от 25.06.1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [17]. В 1994 г. принимается Федеральная миграционная программа. Позже происходят уточнения и доработки данной программы в соответствии с изменениями, происходившими в обществе.

В 1996 г. начал действовать Уголовный Кодекс Российской Федерации [18]. За преступления в сфере миграции ответственность определяется следующими статьями: 322 (незаконное пересечение государственной границы), 323 (противоправное изменение государственной границы). Постепенно в УК РФ вводятся новые статьи, касающиеся нарушений миграционных правил: 322.1 (организация незаконной миграции) введена Федеральным законом от 28.12.2004 N 187-ФЗ [19], 322.2 - введена Федеральным законом от 21.12.2013 N 376-ФЗ [20] (Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации), 322.3 - введена в действие Федеральным законом от 21.12.2013 N 376-ФЗ [20] (Фиктивная

постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации).

В конце XX века увеличивается число лиц, покидающих Российскую Федерацию. В связи с этим выходят новые Указы Президента РФ: Указ от 22.06.2006 N 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») [21] и Указ от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» [22] (которая предусматривает интеграцию иммигрантов в российское общество). Благодаря этому удается достичь стабильности численности населения за счет внешней миграции [23, с. 934-942].

Подводя итог проведенному исследованию, мы видим, что миграционная политика государства – это один из мощнейших инструментов для решения экономических, политических и социальных вопросов. Но она должна проводиться с учетом требований национальной безопасности, так как миграционные процессы во многих случаях являются индикатором кризисной ситуации. Учитывая исторический опыт, грамотный руководитель сможет предупредить проблему до ее возникновения.

Анализируя историю установления уголовной ответственности за преступления рассматриваемой группы, можно отметить, что произошло постепенное выделение деяния в самостоятельный состав преступления из таких, как незаконное пересечение государственной границы, нарушения правил пребывания в стране, незаконный въезд на территорию государства. Кроме того, мы видим, что произошла ответственность за данные деяния перешла от категории преступлений против государственной власти к категории общественной опасных деяний, причиняющих вред порядку управления.

Источники:

1. Ремизова, М. Н. Рассказы из русской истории: нашествие монголов на Русь / М. Н. Ремизова. – М., 1901. С.23
2. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М.: Юридическая литература, 1984.
3. Судебник Царя и великаго князя Ивана Васильевича, Законы из Юстиниановых книг, Указы дополнительные к Судебнику и Таможенный устав Царя и великаго князя Ивана Васильевича [Электронный ресурс]//.- URL:https://books.google.ru/books?id=9G9BAAAAYAAJ&pg=PR20&redir_esc=y&hl=ru#v=onepage&q&f=false (дата обращения 15.10.2020 г.).
4. Тихомиров, М. Н. Соборное Уложение 1649 года: пособие для высшей школы / М. Н. Тихомиров, П. П. Епифанов. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. [Электронный ресурс]//. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649.htm> (дата обращения 05.10.2020 г.)
5. Полное собрание законов Российской империи. – Т. VI, № 3701.
6. Полное собрание законов Российской империи. – Т. 29, № 22172.
7. Законодательство императора Александра I. 1801–1811 годы / сост., авт. вступ. ст. В. А. Томсинов. – М.: Зерцало, 2011.
8. Манифест от 1 января 1807 г. «О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий». [Электронный ресурс]//. - URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/58101877/paragraph/1:0> (дата обращения 06.10.2020 г.)
9. К. И. Чернышёв. Институт миграции в России: история и развитие. // Общественные науки. Право/ № 4 (32), 2014
10. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб.: В Типографии Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1845. – IV, 898, [XVII]. [Электронный ресурс]//. - URL: <https://www.twirpx.com/file/281022/> (дата обращения 16.10.2020 г.)
11. Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1907. – Т. XXIV.

12. Декрет об учреждении Центральной коллегии по делам пленных и беженцев. [Электронный ресурс]//. – URL: http://www.great-country.ru/content/sov_dekret/dekret/dek_0116.php (дата обращения 17.10.2020 г.)
13. УК РСФСР 1922 г. [Электронный ресурс]//. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901757375> (дата обращения 17.10.2020 г.)
14. УК РСФСР 1926 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901757374> (дата обращения 17.10.2020 г.)
15. Уголовный Кодекс РСФСР 1960 г. [Электронный ресурс]//. - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2950/ (дата обращения 17.10.2020 г.)
16. Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 № 327. [Электронный ресурс]//. - URL: <http://base.garant.ru/1548572/> (дата обращения: 17.10.2020 г.).
17. Закон N 5242-1 от 25.06.1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». [Электронный ресурс]//. - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/ (дата обращения: 17.10.2020 г.).
18. Уголовный Кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс]//. - <http://docs.cntd.ru/document/9017477> (дата обращения: 17.10.2020 г.).
19. Федеральный закон "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 28.12.2004 N 187-ФЗ. [Электронный ресурс]//. - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50941/ (дата обращения: 17.10.2020).
20. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 21.12.2013 N 376-ФЗ. [Электронный ресурс]//.

- http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156010/ (дата обращения: 17.10.2020).
21. Указ от 22.06.2006 N 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс]// - [URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61111/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61111/) (дата обращения: 17.10.2020).
22. Указ от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]// - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71673/ (дата обращения: 17.10.2020).
23. Прудникова, Т. А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России / Т. А. Прудникова // Lex russica. – 2013. – № 9. – С. 934–942.