

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ В РОССИИ

М. В. Назарова

История развития института административно-го выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства привлекала мало внимания исследователей. В дореволюционной науке к вопросу административного выдворения (высылки) не обращались. В советское время стали появляться публикации, связанные с правовым режимом иностранных граждан и лиц без гражданства, однако они не давали полной картины становления института административного выдворения, хотя имеют большое значение для сопоставления опыта прошлого и настоящих проблем¹.

Ответственность иностранцев за административные правонарушения в каждый исторический период имела свои предпосылки и особенности, а соответственно, и нормативную регламентацию.

Только в конце XIII в. в Новгороде лицам, выезжающим в другие государства, и приезжающим иностранцам стали выдавать «проезжие грамоты», которые были своеобразным удостоверением их личности и в то же время позволяли местным властям контролировать их поведение.

С течением времени порядок выдачи проезжих грамот совершенствовался. Соборным Уложением 1649 г. устанавливалась «свободная и обязательная выдача проезжих грамот тем, кто ехал в другие мирные с Московским государством для торгового промысла или иного какого своего дела»². За проезд в другое государство без указанной грамоты предусматривались наказание кнутом, а за переход границы с целью государственной измены — смертная казнь.

Таким образом, Соборное Уложение 1649 г. впервые законодательно закрепило требование удостоверения личности.

Во второй половине XVII в. жесткий контроль со стороны государства за передвижением населения привел к созданию паспортной системы.

Документом, удостоверяющим личность иностранцев, прибывших в Россию, становится «пашпорт», иногда называемый также «пас».

Первые документы — паспорта — фактически без существенных изменений просуществова-

ли вплоть до февральской буржуазно-демократической революции 1917 г.

Паспортная система абсолютистского государства суживала возможности передвижения населения. Устанавливался порядок, при котором никто не мог изменить место жительства без разрешения соответствующих властей.

Петр I постоянно ужесточал преследование всех без достаточных оснований находившихся вне постоянного места жительства. Следует заметить, что при Петре I существовало преследование мигрирующих преступников, опасных для общества, путем клеймения. За использование подложных документов, удостоверяющих личность, виновные ссылались на каторжные работы.

Кроме того, в законодательстве были выделены те категории иностранцев, которые имели право свободного въезжать на территорию России, пребывать в ней и получать подданство. Правила въезда зависели от разряда и категории иностранца и ряда других факторов (национальность, цель приезда, вероисповедание и пр.).

В соответствии со ст. ст. 1, 2 Устава о паспортах и беглых «никто не может отлучаться от места постоянного проживания (постоянным местом жительства считалось то место, где лицо обязано служить, где находится его недвижимость или оно записано в книгах дворянских, городских) без законного вида, или паспорта»³. В статье 261 Раздела IV «О пропуске разных лиц, приезжающих в Россию» Устава о паспортах и беглых еще раз законодатель подчеркивает, что иностранцы, приезжающие в Россию из-за границы, должны иметь для пропуска в пределы Империи паспорта от Российских Миссий и Консульств, находящихся при иностранных державах⁴.

Но в законодательстве остался неурегулированным вопрос о порядке выдачи видов на жительство иностранцам, родившимся в России, которые не имели национальных паспортов, а имели лишь свидетельства о своем рождении. Этот вопрос решался на подзаконном уровне⁵.

Устав о паспортах и беглых до конца XIX в. оставался основным законом, определяющим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в империи⁶.

Юрисдикция в отношении иностранцев в Российской империи имела много особенностей, но регламентировалась, в основном, общими для всех граждан законами: «Иностранцы, в России жительствующие или временно в одной пребывающие, подлежат действию законов о наказаниях уголовных и исправительных на том же основании, как и подданные России, если о каком-либо изъятии не сделано особенного постановления в договоре с ... державою, (в которой) они находятся в подданстве ... Если иностранный подданный публичен или подозреваем в содеянии вне пределов государства такого преступления, которым он посягал на права Державной власти в России ... и потом будет открыт и задержан в пределах Империи ... то и он вполне подлежит действию постановлений (этого) Уложения»⁷.

Например, в случае задержания лица с просроченным паспортом полиция, подвергнув задержанного в административном порядке аресту на двое – трое суток, высылала его к месту прописки. Если задержанный не имел узаконенного вида на жительство, то с ним поступали как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление и каралось ссылкой в Сибирь «на водворение» (ст. 950 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.)⁸.

Уголовная ответственность иностранцев регламентировалась Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., Уголовным уложением 1903 г.

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, изданном в 1857 г., в примечании к ст. 62 было указано, что в некоторых особенных случаях могут быть употребляемы без особого производства суда следующие меры взыскания: 1) отдача под надзор полиции, 2) высылка за границу, 3) запрещение жительство в отдельных местностях, 4) кратковременный арест, 5) выговоры, замечания и внушения или легкие наказания розгами не более 40 ударов.

Среди совокупности этих названных мер можно выделить две группы: 1) меры, принимаемые для предупреждения возможности наступления вредных последствий известных действий или уже наступивших последствий, и 2) меры, принимаемые полицией против личностей, вредных или опасных для общественного порядка и спокойствия (например, против лиц, не имеющих определенного места жительства и занятий, бродяг, нищих, проституток и т.п.)⁹.

Утвержденное императором Николаем II 22 марта 1903 г. Уголовное уложение создало правовую основу борьбы с преступностью в начале XX в. Но в действие были введены только отдельные статьи и главы Уложения, которые в первую очередь по-

зволяли активизировать борьбу с революционным движением.

Вместе с тем Уголовное уложение 1903 г. предусматривало нормы, касающиеся международной преступности. Так, статья 13 гласила: «Иностранец, учинивший тяжкое преступление или преступление вне пределов России, если не был за то преступное деяние в России осужден, оправдан или освобожден от наказания в установленном порядке, подлежит выдаче согласно договору, заключенному с государством, требующим выдачи обвиняемого, или установившейся в этом отношении с сим государством взаимности»¹⁰.

Вопросы административной юрисдикции иностранцев в России регламентировались Уставом о предупреждении и пресечении преступлений¹¹ и некоторыми законами.

Нормами административной ответственности для иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. предусматривались санкции в виде принудительной высылки (удаления) за пределы России в административном порядке, принудительного поселения (водворения) на жительство в одну из местностей России, тюремного заключения сроком до трех месяцев, штрафа до трех тысяч рублей, высылки из пределов генерал-губернаторства или отдельных местностей на определенный срок, конфискации имущества¹².

Например, на основании Положения об охране государственного порядка от 14 августа 1881 г., Закона от 1 июля 1883 г. и 11 июля 1887 г. предусматривалась «высылка административным порядком лиц, вредных для государственного и общественного спокойствия, в какую-либо определенную местность Европейской или Азиатской России, с обязательством безотлучного там пребывания в течение назначенного срока — от года до пяти лет (прил. 1 к ст. 1 (прим. 2) Устава о предупреждении и пресечении преступлений, IV)»¹³.

Административная высылка в определенную местность с обязательством безотлучного там пребывания делилась на два вида: высылка за пределы государства и в его пределах.

Высылка первого вида применялась уже в древности. В Древней Руси изгнание («выбивание из земли вон») было одной из форм «потока», но это была высылка только из той земли, где жил преступник, а не из всего государства. В XVI в. высылку заменили ссылкой¹⁴.

Высылка в пределах государства, с запретом жить и приезжать в столицу и другие города, могла иметь характер или дополнительного наказания, назначенного по суду, или же меры пресечения преступлений, принимаемой по распоряжению административной власти: высылка «подозрительных и вредных» (Указ об учреждении III отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии от 3 июля 1826 г.)¹⁵.

Существовал определенный порядок реализации этого вида высылки (удаления) в административном порядке. Органы государственной власти, убедившись в необходимости высылки данного лица, должны предоставить министру внутренних дел основания для принятия названной меры и сведения о сроке высылки. Например, для безвыездного пребывания в месте для высылки устанавливался срок от года до пяти лет. Лицо, предназначенное для высылки, могло быть подвергнуто предварительному аресту, который мог быть продлен по распоряжению министра до разрешения вопроса о высылке данного лица. Вопрос о назначении такой меры наказания решался на особом совещании, образованном при министре внутренних дел. В состав совещания входили: министр полиции и четыре члена (по два от министра внутренних дел и министра юстиции). Решение облекалось в форму постановления, которое утверждалось министром внутренних дел¹⁶.

Правовой основой административной высылки в годы Советской власти выступали следующие акты: Декрет ВЦИК от 10 августа 1922 г. «Об административной высылке»; приказ Объединенного государственного политического управления от 2 февраля 1930 г. (о мерах по ликвидации кулачества и о массовых выселениях кулаков и их семей); «О правовом положении спецпереселенцев» и др. Например, по Декрету ВЦИК от 10 августа 1922 г. административная высылка была трех видов:

- 1) высылка из данной местности в определенный район РСФСР;
- 2) высылка из данной местности с воспрещением проживания в других определенных пунктах РСФСР;
- 3) высылка за границу.

Административная высылка устанавливалась в целях изоляции лиц, причастных к контрреволюционным выступлениям. Список районов высылки утверждался Президиумом по представлению комиссии. Срок административной высылки не мог превышать трех лет¹⁷.

Современные международные отношения обязывают принимать на свою территорию иностранцев, оказывать им покровительство. Но эта обязанность отпадает, как только пребывание данного иностранца в стране грозит ее внутренней безопасности и спокойствию или деятельность его получает противоправный характер. В последнем случае виновные или подвергаются ответственности по законам местопребывания, либо же соответствующие государственные органы удаляют их из страны.

¹ См.: *Валеев Р.М.* Выдача преступников в современном международном праве. Казань, 1976; *Галенская Л.Н.* Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1982.

² *Хрестоматия по истории государства и права России* / Сост. Ю.П. Титов. М., 2001. С.50-147.

³ См.: *Свод законов Российской империи.* Т.14. СПб., 1890. С. 1-130.

⁴ Там же. С.60.

⁵ См.: *Тесленко А.М.* Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX вв.): Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 14.

⁶ См.: *Свод законов Российской империи.* Т. 14. С. 1-130.

⁷ *Уложение о наказаниях уголовных и исправительных.* СПб., 1885. С. 51, 172.

⁸ См.: *Хрестоматия по истории государства и права России* / Сост. Ю.П. Титов. С. 326-327; 360.

⁹ См.: *Таганцев Н.С.* Уголовное право: (Общая часть). Тула, 2001.

¹⁰ *Нигматуллин Р.В.* К проблеме формирования договорно-правовой базы сотрудничества государств в борьбе с преступностью (1900 – 1941 гг.) // *История государства и права.* 2005. № 7. С. 27.

¹¹ См.: *Устав о предупреждении и пресечении преступлений.* Т. 14. СПб., 1890.

¹² См.: *Тесленко А.М.* Указ. соч. С. 18.

¹³ *Таганцев Н.С.* Указ. соч.

¹⁴ См.: *Энциклопедический словарь* / Сост. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. М., 1991. Т. 14. С. 563.

¹⁵ См.: *Электронный ресурс:* Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/III/449.htm> свободный.

¹⁶ См.: *Энциклопедический словарь* / Сост. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. Т. 14. С.564.

¹⁷ См.: *Электронный ресурс:* Режим доступа: <http://memorial.krsk.ru/document/USSR/220810.htm> Свободный.

АЛКОГОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В «ПРИВИЛЕГИРОВАННЫХ» ГУБЕРНИЯХ

А. Г. Быкова

Пьянство как социальное явление служит объектом научных исследований уже в течение нескольких веков. Мировая литература насчитыва-

ет тысячи томов, рассматривающих самые разнообразные аспекты алкогольного вопроса. К сожалению, до настоящего времени многие стороны