

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ В ДОВОЕННЫЙ ПЕРИОД

Сложно и противоречиво развивался институт миграции в Беларуси после крушения Российской империи под воздействием социально-политических событий и процессов XX в.: революций 1917 г., смены политического строя, войн (мировая, гражданская, с Польшей), немецкой и польской оккупаций, становления белорусской государственности и национальной территории.

Учитывая, что созданная на оккупированной немецкими войсками территории в марте 1918 г. Белорусская Народная Республика в юридическом смысле государством не стала, а Белорусская Советская Социалистическая Республика была создана лишь 1 января 1919 г. и не имела реального суверенитета; принятые после Октябрьской революции в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике правовые акты распространялись и на Беларусь, а развитие института миграции в БССР происходило в рамках развития данного института в Союзе Советских Социалистических Республик.

В первые годы советской власти произошел отказ от имперской паспортной системы, основанной на сословной принадлежности, формировались правовые основы и организационные структуры советской миграционной системы. При этом многие правовые нормы и процедуры прежней миграционной системы использовались при формировании советского института миграции. Этот процесс был достаточно противоречивым: полная свобода во внутренней миграции в начале советского периода, сочетавшаяся с ограничениями по классовым признакам, была заменена жесткой паспортно-регистрационной системой с арсеналом мер принуждения за нарушение ее требований; политика в сфере внешней миграции в советский период, в целом, была направлена на сведение ее к минимуму, а законодательство предусматривало суровые санкции за нарушение запретов на въезд или выезд из страны.

Первым шагом в формировании советской паспортной системы было введение в 1918 г. трудовых книжек для нетрудящихся слоев населения (бывших капиталистов, помещиков, купцов, офицеров и т. п.) в качестве документов, удостоверяющих личность. Только при наличии действительных трудовых книжек нетрудящиеся элементы пользовались правом передвижения и переезда как по территории Советской Республики, так и в пределах поселения. Довольно суровые санкции применялись к лицам, не явившимся согласно данного декрета для получения трудовых книжек или же давшие неверные сведения о себе и своих занятиях: штраф или тюремное заключение до полугода. Обязанность выдачи удостоверений личности, трудовых книжек и других удостоверений была возложена на Народный комиссариат по внутренним делам РСФСР. Трудовые книжки с 1919 г. обязаны были иметь все граждане Советской республики, достигшие 16-летнего возраста. В трудовые книжки, кроме паспортных данных и сведений о работе, вносились также отметки о месте жительства. Вместо трудовых книжек и иных документов в качестве документа, удостоверяющего личность, в 1923 г. было утверждено единое удостоверение личности.

В начале советского периода правила внутренней миграции для большинства населения были достаточно либеральными. Так, в соответствии со ст. 5 Гражданского кодекса БССР каждый гражданин БССР и союзных советских республик имел право свободно передвигаться и селиться на территории БССР. Однако постепенно была установлена жесткая тоталитарная паспортная система, основными инструментами которой были институт прописки и обязательная паспортизация населения. Уже в 1925 г. каждое лицо, прибывшее на жительство в городское поселение на срок более трех дней, должно было немедленно заявить о своем пребывании домовому управлению. Домовое управление или домовладелец обязаны были в течение 48 часов внести сведения о прибывшем в домовую книгу и зарегистрировать запись в отделении милиции. Аналогичная процедура проводилась и при выбытии гражданина из места проживания. Невыполнение данных обязанностей влекло административную ответственность. А в 1932 г. в СССР была установлена единая паспортная система с обязательной пропиской паспортов. Введение единой паспортной системы началось с крупных, стратегически важных городов, в том числе с Минска. Основывалась данная система на Положении о паспортах. Согласно положению все граждане СССР в возрасте от 16 лет, постоянно проживающие в городах, рабочих поселках, работающие на транспорте, в совхозах и на новостройках, обязаны были иметь паспорта. Кроме того, в данных населенных пунктах вводилась обязательная прописка паспортов в органах милиции не позднее 24 ч по прибытии на новое местожительство. Для осуществления паспортной работы были организованы паспортные отделы и столы. Граждане, постоянно проживающие в сельской местности, паспортов не получали. Сельское население страны, по сути, лишалось свободы передвижения. Учет населения в этих местностях велся по поселенным спискам сельскими и поселковыми советами под наблюдением районных управлений рабоче-крестьянской милиции. Паспортизация использовалась как средство «очистки» населенных пунктов от «нежелательных элементов»: лицам, которым отказывалось милицией в выдаче паспорта, выдавалось предписание о выезде из населенного пункта в 10-дневный срок, а приезжавшим, которым отказывалось в прописке, – о выезде в суточный срок. Граждане, проживавшие без паспорта или без прописки паспорта, прибывшие из других местностей без паспорта или нарушившие правила прописки, а также должностные лица, нарушившие требования паспортной системы, привлекались в административной ответственности. Повторное нарушение требований паспортной системы влекло уголовную ответственность: лишение свободы на срок до двух лет за проживание без паспорта и исправительно-трудовые работы на срок до 1 года за нарушение правил прописки.

Что касается внешней миграции, то уже первые акты советской власти и в последующем законодательство СССР были направлены на ограничение внешней миграции как собственных граждан, так и иностранцев. Лишь право иностранцев на политическое убежище было закреплено в законодательстве СССР. Однако ни Конституции БССР, ни Конституции СССР не гарантировали право на свободный въезд и выезд из страны. Порядок как въезда за границу, так выезда из страны Советов (как иностранцев, так и граждан) имел ярко выраженный, разрешительный характер. В начале советского периода специальное разрешение на выезд за границу выдавалось различными ведомствами. А с 1 января 1923 г. выдавать паспорта и разрешения на выезд за границу стал НКВД и его местные органы. Въезд в Советскую Россию лиц (как граждан, так и иностранцев), не имеющих дипломатических паспортов, был возможен только при наличии предварительно полученного особого разрешения от заграничного представителя СНК РСФСР. Общесоюзный порядок въезда и выезда был определен в 1925 г. Положение о въезде в пределы СССР и выезде из пределов СССР закрепило разрешительный порядок въезда и выезда как для иностранцев, так и для граждан СССР, определило виды заграничных паспортов, органы, уполномоченные выдавать паспорта и визы. Причем многие правовые нормы заимствованы из Устава о паспортах. Например срок действия заграничных общегражданских паспортов: три месяца до выезда за границу и один год со дня фактического выезда из пределов СССР; их выдача осуществлялась с соблюдением правил воинского учета.

Миграционная политика СССР в довоенный период была направлена на сокращение миграции иностранцев. Допускались в СССР только иностранные организованные промышленные и сельскохозяйственные группы либо иностранцы, которые имели гарантию трудоустройства либо возможность организовать производство. Например неременным условием допуска и устройства в СССР сельскохозяйственных мигрантов было наличие капитала в размерах, обеспечивающих организацию и ведение хозяйства.

За нарушение миграционных правил советским законодательством предусматривались суровые санкции. Например лица, выехавшие из России после 7 ноября 1917 г. без разрешения советской власти, лишались российского гражданства. Кроме того, выезд за границу и въезд в СССР без установленного паспорта или без разрешения властей признавался уголовным преступлением и карался принудительными работами (до шести месяцев) или штрафом. В конце 30-х гг. XX в. ответственность за нарушение миграционного законодательства была ужесточена. Так согласно ст. 63<sup>1</sup> Уголовного кодекса БССР 1928 г. бегство или перелет за границу СССР в целях измены родине карались расстрелом с конфискацией всего имущества, а при смягчающих обстоятельствах – лишением свободы на срок 10 лет с конфискацией имущества. Причем наказывались не только перебежчики, но члены их семьи. Так, в случае побега или перелета за границу военнослужащего совершеннолетние члены семьи изменника, совместно с ним проживавшие или находившиеся на его иждивении (даже не знавшие о побеге), подлежали лишению избирательных прав и ссылке в отдаленные районы Сибири на пять лет. В иных случаях выезд за границу или въезд в СССР без установленного паспорта или разрешения надлежащих органов власти карался заключением в лагерь на срок от одного года до трех лет.

Для советского периода характерно применение и иных мер принуждения в сфере миграции. Согласно ст. 27 УК БССР 1928 г. одними из мер социальной защиты судебно-исправительного характера являлись: объявление врагом трудящихся с лишением гражданства БССР или иной союзной республики и тем самым гражданства СССР и с изгнанием из СССР навсегда; удаление из СССР на определенный срок; удаление на определенный срок из БССР или из отдельной ее местности с назначением или без назначения места жительства, с запрещением проживать в тех или иных местностях или без такого запрещения.

УДК 342

*А.Л. Федорович*

### **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ АНТИАЛКОГОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Наряду с общими проблемами пьянства и алкоголизма противоправное употребление алкоголя и злоупотребление им, незаконное производство и оборот алкогольных напитков являются серьезнейшими социально-правовыми проблемами, стоящими перед нашим государством, решение которых требует принятия со стороны государственных органов действенных мер. Значимое место в ряду государственных органов, ответственных за организацию и проведение целенаправленной деятельности по противодействию этим явлениям, занимают органы внутренних дел.

Очевидно, что данное направление деятельности правоохранительных органов регулируется нормативными правовыми актами. В современной научной парадигме исследуемого направления противодействия ОВД нарушениям антиалкогольного законодательства последнее понимается как деятельность ОВД по профилактике, выявлению, пресечению административных правонарушений, ведению административного процесса в соответствии с их компетенцией и исполнению административных взысканий, поиску и использованию новых средств, форм, методов работы в пределах установленных государством полномочий.

Роль общегосударственных институтов в реализации противодействия нарушениям антиалкогольного законодательства первостепенна и важна. Так, активная позиция государства проявляется в своевременном правовом регулировании. Президентом Республики Беларусь 18 июня 2013 г. подписан закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Беларусь «О государственном регулировании производства и оборота алкогольной, непивцевой спиртосодержащей продукции и непивцевого этилового спирта», где наряду с иными мерами местные исполнительные и распорядительные органы наделены правом принимать решения об ограничении на территории соответствующей административно-территориальной единицы времени продажи алкогольных напитков в дни проведения на этой территории выпускных вечеров в учреждениях общего среднего образования, а также мероприятий, направленных на пропаганду (популяризацию) здорового образа жизни, профилактику пьянства и алкоголизма, борьбу с ними. Кроме того, внесены изменения, запрещающие розничную торговлю алкогольными напитками в ряде торговых объектов, в розлив, а также путем доставки гражданам. С целью регулирования профилактической деятельности различных субъектов профилактического воздействия 4 января 2014 г. принят закон Республики Беларусь № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений».

Все направления ОВД по противодействию нарушениям антиалкогольного законодательства очень важны, взаимосвязаны между собой и являются реализацией правоохранительной функции государства в целом. Проблемы и нереализованные правовые рычаги воздействия в части профилактики оборачиваются повышенной преступностью, совершаемой в состоянии алкогольного опьянения и общим ростом правонарушений, особенно к ним чувствительна семейно-бытовая сфера. В состоянии алкогольного опьянения в Республике Беларусь в 2013 г. совершено 77,2 % бытовых преступлений. Количество бытовых преступлений, без учета превентивных, увеличилось в целом по республике на 0,2 % (с 515 до 516). Более половины бытовых преступлений совершается неработающими (52,2 %) и четверти – ранее судимыми (27,9 %) лицами.

Очевидно, что проблема правонарушений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения, является для ОВД значимой и важной. Безусловно, целям профилактики должен способствовать закон «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», но принятый в 2014 г. данный правовой акт нельзя назвать полностью новым не по форме и не по содержанию, так как он является измененным аналогичным законом от 10 ноября 2008 г. № 453-З. На основе анализа содержания законов 2008 г. и 2014 г. становится очевидным, что новый явился приемником старого. Он содержит определенный ряд новелл, тем не менее, сущность его как регулятора общественных отношений осталась прежней и подлежит анализу.

Очевидным пробелом в правовом регулировании общественных отношений в сфере профилактики правонарушений видится отсутствие мер, предусматривающих административную ответственность за нарушение ограничений, налагаемых на профилируемое лицо, в рамках изучаемого закона. Особенно актуальным видится необходимость наличия такой нормы при ве-