

УДК 314.7

DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.052

Исторические аспекты регулирования и контроля миграции в России**Разин Михаил Владимирович**

Преподаватель,
кафедра специальных дисциплин,
Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России,
353911, Российская Федерация, Новороссийск,
Сухумийское ш., 12 км,
e-mail: novorossmr1974@mail.ru

КошкарOVA ЮлиЯ Александровна

Кандидат культурологии,
доцент кафедры гуманитарных, социально-экономических и информационно-правовых
дисциплин,
Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России,
353911, Российская Федерация, Новороссийск,
Сухумийское ш., 12 км,
e-mail: juli_and_eva@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена проблеме регулирования и контроля миграции в России. Данная проблема привлекает внимание отечественных ученых уже более двухсот лет. Это обусловлено тем, что Россия имеет огромную по протяженности территорию, граничит только по суше с 14 странами. Россию населяют более 190 народов, представляющих разные типы культуры, разные религии и менталитет. В данных условиях миграционные процессы оказывают значительное влияние на ключевые сферы жизни, контроль и регулирование миграции является важным фактором обеспечения государственной безопасности. Авторами статьи рассмотрены исторические этапы регулирования миграции в России. Особое внимание уделено нормативно-правовым основам регламентации миграционных процессов. Начало процессу регламентации миграции положено в X веке двусторонними договорами Руси и Византии. Особое внимание проблеме контроля миграции стали уделять Великие московские князья в период формирования централизованного государства, так как именно в это время территория России значительно расширилась за счет Поволжья, Урала и позднее Сибири. Целенаправленно миграционные процессы начали регулироваться монархами с XVIII в., в связи с чем появляются указы по данному вопросу, внедряется система паспортов для всех лично свободных граждан и иностранцев. В советский период в основе регулирования миграции был классовый принцип, применяемые методы контроля и регулирования миграции часто носили принудительный, насильственный характер. На современном этапе проблему регулирования миграции пытаются решать на основании комплексного стратегического подхода.

Для цитирования в научных исследованиях

Разин М.В., Кошкарова Ю.А. Исторические аспекты регулирования и контроля миграции в России // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 10А. С. 469-476. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.052

Ключевые слова

Миграция, контроль миграционных процессов, паспортная система, обеспечение безопасности, участковые уполномоченные.

Введение

Миграция населения – естественный исторический процесс. В современных условиях именно миграционные потоки зачастую определяют социальную и этническую структуру, а также демографическую ситуацию в государстве, оказывают серьезное влияние на все сферы жизни общества: политическую, экономическую, социальную, культурную, религиозную. Характер, направленность, интенсивность, степень контролируемости миграционных процессов напрямую связаны с проблемой обеспечения безопасности государства. Для многонациональной и поликонфессиональной России, имеющей огромную по протяженности территорию, границу с множеством государств, представляющих разные модели экономического, культурного, политико-правового и религиозного развития, проблема регулирования и контроля миграции всегда была важна и сохраняет свое значение до сих пор. В условиях глобального общества с его тенденцией к универсализации, унификации, постепенному стиранию национальных границ, вопросы научного анализа миграции и выработки на их основе адекватной и эффективной миграционной политики приобретают особую актуальность.

Проблему регулирования миграционных процессов в России уже в XIX в рассматривали видные историки и юристы: М.Ф. Владимирский-Буданов, В.О. Ключевский, И.Ф.Г. Эверс и др. Исторические и историко-юридические аспекты регламентации и контроля миграции находятся в сфере научных интересов таких современных исследователей как Т.Н. Балашова, К.В. Бужак, А.Р. Валиева, Д.Ю. Горохов, В.А. Коробеев, А.А. Маринюк, Т.А. Прудникова, Т.М. Регент, Ю.В. Рошин, Л.Л. Рыбаковский, А.А. Савченко, Э.Т. Сибатулина, М.Л. Тюркин, А.М. Фумм, К.И. Чернышев и др.

Регулирование и контроль миграционных процессов в дореволюционной России: к вопросу о периодизации в отечественной науке

Чаще всего исследователи выделяют три этапа нормативного регулирования миграции в России: досоветский (XVIII – нач. XX вв.), советский (1917-1991 гг.), современный (с 1992 г.).

Однако истоки правовой регламентации миграции в России имеют более глубокие корни. Так, ряд исследователей отмечает, что регулирование миграционных процессов начинается параллельно с образованием Древней (Киевской) Руси [Пашуто, 1968; Фумм, 2012]. К наиболее ранним источникам регулирования миграции можно отнести русско-византийские договоры

907 г., 911 г. и 944 г.¹ В данных договорах рассматривается положение и статус участников внешнеторговых отношений – гостей» – купцов, княжеских послов, договорами также определяется механизм пресечения незаконной миграции.

Следующий этап регулирования миграционных потоков связан с оформлением централизованного государства с центром в Москве. Факторами, обусловившими необходимость поиска новых подходов к регулированию внутренней и внешней миграции, стали: необходимость усиления контроля закрепощаемых, склонных к побегам крестьян, приращение территории за счет «внутренней колонизации» на Восток, постепенное увеличение притока иностранцев в Московию. В главе VI Соборного уложения 1649 г. закрепляется обязательное требование удостоверения личности при пересечении границы государства – наличие проезжей грамоты. Нарушение данного требования влекло наказание от битья кнутом до смертной казни [Соборное уложение..., 1961].

Модернизация государства в условиях Петровских реформ потребовала привлечения в Россию зарубежных специалистов. Порядок въезда-выезда иностранцев, условия их пребывания на территории России регламентировались Манифестом от 16.04.1702 г. «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания» [Gkujt собрание..., 1832].

Регулированием вопросов, связанных с пребыванием иностранных граждан непосредственно занимались, созданные в 1718 году коллегия иностранных дел и Полицмейстерская канцелярия Санкт-Петербурга. В частности, с 1719 г. Полицмейстерской канцелярии было предписано, фиксировать сведения об иностранцах, допрашивать их, полученные сведения записывать в особую книгу и после передавать данную информацию в соответствующую коллегия [там же]. При этом полиция на период пребывания в России изымала у иностранца паспорт, который передавался в Коллегию иностранных дел. На полицию был возложен контроль за пребыванием и передвижением иностранцев по России.

Учет и контроль внутренней миграции в петровское и последующее время осуществлялся через «письменные отпуска» (для военнослужащих), «абшиды» (для уволенных с военной службы), паспорта. Указом (1714 год) и Инструкцией (1719 год) вводилась обязательность «проезжих писем» или «пашпортов» для всех свободных жителей государства, отъезжающих в другие местности страны. Крестьяне, направляющие на заработки в границы своего уезда, были обязаны предъявлять «покормежные письма», для перемещения за пределы своего уезда получали специальное «проезжее письмо», выдаваемо на срок не более 3 лет. За держание в доме людей, не имевших паспортов, полиция, как правило, штрафовала хозяина.

Паспортная система, введенная Петром I, помимо контроля миграции должна была обеспечить порядок в государстве, гарантировать контроль за уплатой налогов, выполнением рекрутской повинности.

В царствование императрицы Екатерины II положение иностранцев (кроме евреев) улучшается, что вызывает значительный их приток в Россию.

По условиям Манифестов Екатерины II («О позволении иностранцам селиться в России и свободном возвращении русских людей, бежавших за границу» от 4.12.1762 г. и «О дозволении всем иностранцам, в Россию приезжающим, поселяться в которых губерниях они пожелают и о дарованных им правах» от 22.07.1763 г.) [там же] иностранцы, приезжающие в Россию на постоянное место жительства, имели серьезные налоговые льготы, а те, кто заселял рекомендованные специальным реестром земли (например, Поволжье) получали беспроцентную ссуду на строительство жилья, закупку инвентаря продовольствия и т.п. С

¹ Повесть временных лет, ч. 1-2. - М.-Л., 1950.

целью регулирования вопросов прибытия и обустройства иностранцев в 1763 г. на правах коллегии была специально учреждена Канцелярии опекунов иностранных колонистов.

В области миграционной политики, регулирующей правила въезда-выезда и пребывания иностранцев и иногородних, также следует назвать такие документы екатерининского времени как Устав Благочиния или полицейский 1782 г. и Жалованную грамоту городам 1785 г. Так, Уставом Благочиния (статьи 121 и 157) контроль за перемещением и забота об иностранцах и иногородних была возложена на частных приставов и квартальных надзирателей (прообраз нынешних участковых уполномоченных полиции) [Устав..., www].

Временное ограничение прав иностранцев началось в период правления Павла I и продлилось до периода великих реформ Александра II. В частности, рамках протекционистской политики Александра I с начала XIX в. были введены квоты на прием иностранцев, ограничены торговые права иностранных купцов (Манифест от 1.01.1807 г.). Еще под более строгий надзор иностранные граждане подпали при Николае I. Начиная с 1826 г. и до середины 1866 г. наблюдение за пребыванием и перемещением иностранцев в России осуществляла III экспедиция III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. 7.06.1860 г. указом Александра II в эконолических правах иностранцы были уравниены с русскими подданными.

В целом, как отмечает К.И. Чернышев, характерной чертой царского законодательства XIX – начала XX вв. было «необоснованное ограничение прав иностранцев в одних сферах и в то же время необоснованное уравнивание с правами российских граждан в других сферах» [Чернышев, 2018].

Особенности регулирования и контроля миграции в советский период истории России

Установление в России Советской власти повлекло изменения и в вопросе регулирования миграционных процессов. В основу регулирования миграции теперь был положен классовый подход. На территории РСФСР соответствующим категориям иностранцев предоставлялось убежище, а по Конституции РСФСР 1918 г. они даже наделялись политическими правами.

Для учета и контроля внутренней миграции в советском государстве первоначально служили рудовые книжки. В п.1 декрета ВЦИК от 25.06.1919 г. все граждане РСФСР, достигшие 16-летнего возраста были обязаны иметь трудовую книжку, которая «свидетельствовала об участии их владельца в производительной деятельности и служат удостоверению личности в пределах РСФСР»; трудовые книжки выдавались только по предоставлению паспорта, который при выдаче книжки отбирался (п.3).²

С 4.05.1923 г. при городских управлениях милиции для ведения регистрации и учета населения, а также выдачи адресных справок создавались адресных бюро и адресных столов. Постановлением СНК РСФСР от 28 апреля 1925 г. «О прописке граждан в городских поселениях» предусматривалась обязанность в 48 часов с момента прибытия граждан зарегистрировать запись об этом в домовой книге в соответствующем отделении милиции.

Окончательный возврат к паспортной системе в СССР произошел 27.12.1932 г. на основании Постановления № 57/1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов», обязавшем всех граждан СССР с 16 лет, постоянно

² Декрет ВЦИК от 25.06.1919 г. «О введении трудовых книжек в городах Петрограде и Москве» // Известия ВЦИК, № 139 (691), 28.06.1919 г.

проживавших в городах, рабочих поселках, работающих на транспорте и в совхозах иметь паспорта. Сельское население страны паспортами не обеспечивалось (за исключением проживавших в десятикилометровой пограничной зоне).

Что касается внешней миграции, то отметим, что в советский период вплоть до 1981 г. так и не было принято единого нормативно-правового акта, регламентирующего правовой статус иностранца, хотя отдельные положения присутствовали в уголовном, гражданском, семейном и социальном законодательстве. В Конституции 1977 г. иностранцам и лицам без гражданства была посвящена отдельная глава.

В 1981 г. был принят первый нормативно-правовой акт, регулирующий весь комплекс вопросов, касающихся иностранных граждан: их въезда-выезда, режима пребывания на территории СССР, прав и обязанностей (Закон СССР № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР»).

Проблема регулирования миграции на современном этапе

Новый этап регулирования миграционных процессов охватывает постсоветский и современный период. Данный период характеризуется принятием значительного количества нормативно-правовых актов, востребованных нестабильной ситуацией, складывающейся на постсоветском пространстве в 1990-е годы (законы «О Гражданстве РФ» от 28.11.1991 г., «О вынужденных переселенцах» от 19.02.1993 г., «О беженцах» от 19.02.1993 г., «О мерах по введению иммиграционного контроля» от 16.12.1993 г. и т.д.). Однако решение вопросов миграции в России требовало комплексного подхода. В августе 1994 г. был подписан Указ Президента № 1668 «О Федеральной миграционной программе». За ним последовала целая серия законов, регулирующих миграцию, в том числе Федеральный закон 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В 2005 г. в России была проведена миграционная амнистия для незаконно находящихся на территории РФ иностранцев и лиц без гражданства. С 2006 г. в России был введен миграционный учет, возложенный на ФМС. Важным шагом в регулировании миграционных процессов на современном этапе стала разработка Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

Заключение

Итак, процесс развития системы учета, регулирования и контроля миграции в России охватывает длительный период, начиная с X в. и до современности. На наш взгляд, его можно разделить на несколько этапов:

на первом этапе (X-XIV вв.) процесс регламентирования миграции находится в стадии формирования, нормативной базой регулирования миграции и определения статуса мигрантов служат отдельные международные русско-византийские договора;

второй этап (XV-XVII вв.) характеризуется началом становлением системы учета и регулирования внутренней и внешней миграции в рамках централизованного Русского государства, фиксируемый в нормативно-правовых актах общегосударственного уровня (Соборное уложение 1649 г.);

третий этап (XVIII – нач. XX вв.) связан целенаправленным и осознанным регулированием миграционных процессов, исходя из интересов государства и правящего класса, нормативно-правовая основа регулирования миграции значительно расширяется;

на четвертом (советском) этапе (1917-1991 гг.) регулирование миграции осуществляется с применением классового подхода, отдельные вопросы миграции населения решаются посредством административно-командных методов (прописка, система распределения выпускников учебных заведений, принудительная высылка и т.п.) исходя из идеолого-политических и экономических потребностей государства;

пятый этап (с 1992 г.) условно можно разделить на два подэтапа: постсоветский (1990-е гг.), когда регулирование миграционных процессов носило, скорее ситуативный характер, и современный (2000-е гг.), связанный со становлением комплексного целенаправленного механизма регулирования миграции с учетом социально-экономических и политических перспектив развития страны.

Библиография

1. Декрет ВЦИК от 25.06.1919 г. «О введении трудовых книжек в городах Петрограде и Москве».
2. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы: Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622.
3. О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х.
4. О Федеральной миграционной программе: Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668.
5. Пашуто В.Т. Внешняя политика Древней Руси. М.: Наука, 1968. 474 с.
6. Полное собрание законов Российской Империи. СПб., 1832. 710 с.
7. Соборное уложение 1649 года. М., 1961. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649.htm>
8. Устав благочиния или полицейский. URL: <https://constitutions.ru/?p=11381>
9. Фумм А.М. Из истории въезда иностранцев на территорию Древней Руси // История государства и права. 2012. № 8. С. 6-9.
10. Чернышев К.И. Генезис миграционного законодательства в России // Наука. Общество. Государство. 2018. Т.6. № 4 (24). С. 12-21.

Historical aspects of migration regulation and control in Russia

Mikhail V. Razin

Lecturer,
Department of Special disciplines,
Novorossiysk branch of Krasnodar University
of the Ministry of internal Affairs of Russia,
353911, Sukhumiiskoe h., Novorossiysk, Russian Federation;
e-mail: novorossmr1974@mail.ru

Yuliya A. Koshkarova

PhD in Cultural Studies, Associate Professor,
Department of Humanitarian, social and economic,
legal and information disciplines,
Novorossiysk branch of Krasnodar University
of the Ministry of internal Affairs of Russia,
353911, Sukhumiiskoe h., Novorossiysk, Russian Federation;
e-mail: juli_and_eva@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the problem of regulation and control of migration in Russia. This problem has attracted the attention of Russian authors for more than two hundred years. This is due to the fact that Russia has a huge territory, borders only on land with 14 countries. Russia is inhabited by more than 190 peoples representing different types of culture, different religions and mentality. For this reason, migration processes have a significant impact on key areas of life, control and regulation of migration is an important factor in ensuring state security. The authors consider the historical stages of migration regulation. The authors of the article consider the historical stages of migration regulation in Russia. Special attention is paid to the regulatory framework for the regulation of migration processes. The beginning of the migration regulation process was laid in the Tenth century by bilateral treaties of Russia and Byzantium. The Moscow Grand princes began to pay special attention to the problem of migration control during the formation of a centralized state, since it was at this time that the territory of Russia significantly expanded at the expense of the Volga region, the Urals and later Siberia. Purposefully, migration processes began to be regulated by the monarchs from the XVIII century, in connection with which there are decrees on this issue, a system of passports for all personally free citizens and foreigners is introduced. In the Soviet period, the basis of the regulation of migration was a class principle, methods of control and regulation were forcible. At the present stage, the problem of migration is trying to solve by means of a comprehensive strategic campaign.

For citation

Razin M.V., Koshkarova Yu.A. (2019) Istoricheskie aspekty regulirovaniya i kontrolya migratsii v Rossii [Historical aspects of migration regulation and control in Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (10A), pp. 469-476. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.052

Keywords

Migration, control of migration processes, passport system, security, district police officers.

References

1. Chernyshev K.I. (2018) Genezis migratsionnogo zakonodatel'stva v Rossii [The Genesis of Migration Law in Russia]. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [Science. Society. State], 6, 4 (24), pp. 12-21.
2. *Dekret VTsIK ot 25.06.1919 g. «O vvedenii trudovykh knizhek v gorodakh Petrograde i Moskve»* [Decree of the All-Russian Central Executive Committee of June 25, 1919 "On the introduction of labor books in the cities of Petrograd and Moscow"].
3. Fumm A.M. (2012) Iz istorii v"ezda inostrantsev na territoriyu Drevnei Rusi [From the history of the entry of foreigners into the territory of Ancient Rus]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law.], 8, pp. 6-9.
4. *O Federal'noi migratsionnoi programme: Ukaz Prezidenta RF ot 9 avgusta 1994 g. № 1668* [On the Federal Migration Program: Decree of the President of the Russian Federation of August 9, 1994 No. 1668].
5. *O Kontseptsii gosudarstvennoi migratsionnoi politiki Rossiiskoi Federatsii na 2019 – 2025 gody: Ukaz Prezidenta RF ot 31 oktyabrya 2018 g. № 622* [On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025: Decree of the President of the Russian Federation of October 31, 2018 No. 622].
6. *O pravovom polozenii inostrannykh grazhdan v SSSR: Zakon SSSR ot 24 iyunya 1981 g. № 5152-Kh* [On the legal status of foreign citizens in the USSR: Law of the USSR of June 24, 1981 No. 5152-X].
7. Pashuto V.T. (1968) *Vneshnyaya politika Drevnei Rusi* [Foreign policy of Ancient Russia]. Moscow: Nauka Publ.
8. (1832) *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii* [The complete collection of laws of the Russian Empire]. St. Petersburg.
9. (1961) *Sobornoe ulozhenie 1649 goda* [The Common Code of 1649]. Moscow. Available at: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649.htm> [Accessed 10/10/2019]

10. *Ustav blagochiniya ili politseiski* [The charter of the deanery or the police]. Available at: <https://constitutions.ru/?p=11381> [Accessed 10/10/2019]