

Запутин Денис Григорьевич**Zaprutin Denis Grigoryevich**

кандидат педагогических наук,
доцент Юридического института
Южно-Уральского государственного университета,
доцент Челябинского филиала Российской
академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

PhD in Education Science, Associate Professor,
Institute of Law, South Ural State University,
Associate Professor,
Chelyabinsk branch,
Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

CONTROVERSIAL ISSUES OF THE HISTORY OF RUSSIAN MIGRATION LEGISLATION DEVELOPMENT

Аннотация:

В статье рассмотрен ряд спорных вопросов, связанных с развитием российского миграционного законодательства: определение отправной точки, момента появления миграционного законодательства, а также периодизация истории развития нормативно-правового регулирования миграционных процессов. Проведен критический анализ понятийного аппарата миграционного права. Предложена дефиниция правового регулирования миграционных процессов. Обосновано мнение о Соборном уложении 1649 г. как отправной точке развития отечественного миграционного законодательства. Выделено пять этапов в истории миграционного законодательства с учетом направления преобладающей на каждом этапе миграционной политики: 1-й этап – со второй половины и до конца XVII в.; 2-й этап – с начала и до конца XVIII в.; 3-й этап – XVIII–XIX вв.; 4-й этап – 1917–1991 гг.; 5-й этап – с 1992 г. по настоящее время.

Ключевые слова:

миграционное законодательство, развитие правового регулирования миграционных процессов, миграция, иммиграция, переселение, место жительства, место пребывания, истоки российского миграционного законодательства, периодизация развития российского миграционного законодательства.

Summary:

The research discusses a number of controversial issues of Russian migration legislation development: the identification of the starting point, the origin of migration legislation as well as the periods of historical development of laws and regulations concerning the migration processes. The concepts of migration law are critically analyzed. The legal regulation of migration processes is defined. The research substantiates that the Council Code of 1649 is the starting point for the domestic migration legislation development. The author distinguishes five historical periods of migration legislation based on the focal point of the policy prevailed at one stage or another: the first stage – from the second half of the 17th century to the end of the 17th century; the second stage – from the early 18th century to the late 18th century; the third stage – 18th–19th centuries; the fourth stage – 1917–1991; the fifth stage – since 1992 till present.

Keywords:

migration legislation, development of legal regulation of migration processes, migration, immigration, resettlement, place of residence, place of stay, origins of Russian migration legislation, periods of Russian migration legislation development.

Дискуссионными вопросами в контексте изучения истории развития отечественного миграционного законодательства являются определение отправной точки, момента появления первых правовых норм, регулирующих миграцию на территории России, а также периодизация развития отечественного миграционного законодательства.

Что касается истоков правового регулирования миграционных процессов, в научной периодической и монографической литературе изложены совершенно разные взгляды на этот вопрос. Так, Э.Т. Сибатулина отмечает, что миграционные процессы проявлялись и в Древней Руси (автор говорит в этом ключе о приглашении Рюрика на княжение и начале миграции дипломатического характера) [1, с. 16]. Однако правовое регулирование затрагивает данную сферу, по мнению Н.Н. Тоцкого, лишь в середине XVI в. (причем в контексте регулирования колонизации [2, с. 29]). Примечательно, что Э.Т. Сибатулина, посвятив работу правовому регулированию миграционных процессов в истории отечественного законодательства, непосредственно в статье рассуждает о наличии или отсутствии миграционных процессов и миграционной политики в тот или иной период существования Руси. Между тем, несмотря на взаимозависимость и взаимообусловленность данных институтов, они не являются тождественными.

Свидетельством правового регулирования является наличие соответствующих правовых норм, регламентирующих правоотношения в сфере миграции. Значит, необходимо определить понятия «миграционное законодательство» или «правовое регулирование миграции». В контексте настоящего исследования данные понятия целесообразно считать тождественными, не углубляясь в их сущностные характеристики. Объективным критерием самостоятельности отрасли права и

наличия соответствующего правового регулирования является существование однородных общественных отношений, предполагающих специфический способ воздействия [3, с. 45]. И миграционное право, и миграционное законодательство, как обоснованно утверждает Т.Я. Хабриева, имеют свой предмет правового регулирования – миграционные процессы. Следовательно, для понимания сущности миграционного законодательства необходимо уяснить содержание миграционных процессов – предмет регулирования миграционного законодательства.

Представляются логичными рассуждения А.Н. Сандугея относительно того, что «каждый объект правоотношений обладает совокупностью определенных свойств, часть которых обуславливает специфику, характер и предмет правового регулирования» [4, с. 31]. Специфика законодательного регулирования миграционных правоотношений опосредована изменениями миграционной ситуации. Миграционная ситуация представляет собой совокупность миграционных событий – ряд юридических фактов прибытия, выбытия или переселений. Наличие юридических фактов миграций характеризует миграционную ситуацию как объект правового регулирования [5, с. 32]. В.В. Красинский подчеркивает, что в литературе под миграционным законодательством принято понимать «совокупность общепризнанных принципов и норм международного права, нормативно-правовых актов различного уровня, регламентирующих общественные отношения, возникающие при осуществлении въезда, транзитного проезда, передвижения (пребывания) на территории РФ либо выезда из РФ иностранных граждан и лиц без гражданства» [6, с. 26]. Обращает на себя внимание намеренное ограничение предмета регулирования миграционного законодательства до отношений с участием иностранных граждан и апатридов. Термин «миграция» происходит от латинского *migratio* – 'переход, переезд, переселение'. Сущность миграции состоит в пространственном перемещении физических лиц [7, с. 42–43]. Таким образом, юридическое содержание термина «миграция», а следовательно, и термина «миграционные процессы» необоснованно сужается посредством намеренного дополнения дефиниции такими понятиями, как «апатрид», «окончательное изменение места жительства» [8]. К миграции следует отнести въезд, проезд, передвижение (пребывание) и иное пространственное перемещение через границы государственных или территориальных образований физических лиц, связанное с изменением ими места жительства либо изменением места пребывания на определенный, установленный законом срок.

Под правовым регулированием миграционных процессов следует понимать урегулирование посредством нормативно-правовых актов общественных правоотношений, связанных с въездом, проездом, передвижением (пребыванием) и иным пространственным перемещением через границы государственных или территориальных образований физических лиц, с изменением ими места жительства либо изменением места пребывания на определенный, установленный законом срок. В свете сформулированных определений совершенно иначе, нежели предлагается в научной литературе, можно определить период появления миграционного законодательства. Следует отметить, что первым значимым и бесспорным актом, регламентирующим рассматриваемые правоотношения, являлось Соборное уложение 1649 г., нормами которого сыск беглых крепостных крестьян объявлялся бессрочным, закреплялся потомственный (наследственный) характер крестьянской зависимости, были отменены урочные годы [9]. О более ранних актах, направленных на регулирование миграции, упоминает А.М. Фумм, говоря о регламентации приезда иностранных купцов в Древнюю Русь [10]. Однако международные договоры, заключаемые Русью в X–XIV вв., регулировали торговые правоотношения между сторонами и определяли правовое положение чужеземцев [11, с. 7]. Призрак кратковременности пребывания чужестранцев на Руси не позволяет отнести данные акты к миграционному законодательству. Итак, отправной точкой в появлении миграционного законодательства следует считать принятие Соборного уложения 1649 г. Именно этим актом устанавливались ограничения для крестьян в отношении перемещения (смены места жительства) в границах Руси.

Выявив момент появления первых правовых норм, посвященных регулированию миграционных процессов, считаем логичным уделить внимание периодизации соответствующего правового регулирования. К.В. Бужак, рассматривая вопрос о периодизации истории правового регулирования миграции в России [12], отправной точкой правового регулирования миграции считает всплеск миграционных процессов, характерный для XVIII в., и выделяет три периода: первый – XVIII в. – начало XX в., второй, иначе именуемый «советский», – 1917–1991 гг., третий – с 1992 г. по настоящее время. Несмотря на то что в заголовке статьи К.В. Бужака говорится о периодизации правового регулирования, обращает на себя внимание то, что в содержании работы фактически проводится периодизация миграционных процессов, а не их правового регулирования. Представляется, что данное замечание является весьма существенным.

В рассматриваемом контексте выделение периодов развития миграционного законодательства не отличается оригинальностью. Как правило, исследователями выделяются три периода – до образования СССР, времен СССР и постсоветский. Такой подход сложно назвать обоснованным. Представляется, что выявление отдельных периодов (этапов) развития миграционного законодательства должно быть опосредовано направлением преобладающей на данном

этапе миграционной политики. Как уже показало проведенное исследование, первым этапом развития отечественного миграционного законодательства стало правовое регулирование, связанное с ограничением или запретом миграционных процессов с участием крепостных крестьян. Со второй половины XVII в. (в 1667 г. принят Новоторговый устав) до конца XVII в. происходит развитие миграционного законодательства, обусловленное введением торговых ограничений как в отношении иностранцев, так и в части выезда на территорию иностранного государства.

Период правления Петра I в начале XVIII в. характеризуется активным развитием миграционного законодательства, призванным стимулировать иностранцев к трудовой деятельности на территории России. В том же ключе шло развитие правового регулирования и во время правления Екатерины II. В целях увеличения плотности населения и привлечения специалистов в области земледелия в 1762 г. был принят Манифест «О свободном поселении иностранцев в России». В 1763 г. чужестранцы были наделены рядом привилегий, в том числе правом выбирать место жительства в любой местности. Рассматриваемый период продолжался до конца XVIII в. Следует согласиться с выводом М.Л. Тюркина в том, что явная миграционная политика проводится в России с начала XVIII в., когда Россия, не имевшая собственного миграционного потенциала, стала активно способствовать въезду иностранцев в целях заселения и освоения территорий [13, с. 15].

В XVIII в. вектор миграционной политики сместился в сторону регулирования внутренней миграции, призванной обеспечить равномерность плотности населения России. Одновременно проводимое активное расселение русских на территории современного ближнего зарубежья стало характерным для правового регулирования миграции в XVIII–XIX вв. [14, с. 18].

После Октябрьской революции 1917 г. на законодательном уровне закрепились принудительная политическая высылка, насильственные внутренние переселения. Урбанизация населения и масштабные проекты социалистического строительства обусловили активизацию внутренней трудовой миграции.

Последний, постсоветский этап развития миграционного законодательства (с 1991 г. по настоящее время) характеризуется прежде всего регламентацией иммиграционных потоков [15, с. 37], стимулированием заселения стратегически значимых районов Крайнего Севера и Дальнего Востока. «Миграция может служить двигателем роста и развития для всех вовлеченных сторон, т.е. принимающих стран, стран происхождения и самих мигрантов» [16, р. 15].

Таким образом, под правовым регулированием миграционных процессов следует понимать урегулирование посредством нормативно-правовых актов общественных правоотношений, связанных с въездом, проездом, передвижением (пребыванием) и иным пространственным перемещением через границы государственных или территориальных образований физических лиц, с изменением ими места жительства либо изменением места пребывания на определенный, установленный законом срок. Отправной точкой в появлении миграционного законодательства следует считать принятие Соборного уложения 1649 г.

Анализ научной литературы позволил предложить следующую периодизацию развития миграционного законодательства:

1. Правовое регулирование, связанное с ограничением или запретом миграционных процессов с участием крепостных крестьян; развитие миграционного законодательства, обусловленное введением торговых ограничений (вторая половина – конец XVII в.).

2. Активное развитие миграционного законодательства, призванного стимулировать иностранцев к трудовой деятельности на территории России, в том числе наделение их рядом привилегий (начало XVIII в. – конец XVIII в.).

3. Регулирование внутренней миграции в целях обеспечения равномерной плотности населения России и активное расселение русских на территории современного ближнего зарубежья (XVIII–XIX вв.).

4. Принудительная политическая высылка, насильственные внутренние переселения (1917–1991).

5. Регламентация иммиграционных потоков, стимулирование заселения стратегически значимых районов Крайнего Севера и Дальнего Востока (с 1991 г. по настоящее время).

Ссылки:

1. Сибгатулина Э.Т. Правовое регулирование миграционных процессов в истории отечественного законодательства // Миграционное право. 2010. № 3. С. 16–18.
2. Тоцкий Н.Н. Государственно-правовое регулирование миграционных процессов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 150 с.
3. Хабриева Т.Я. Миграционное право России. Теория и практика. М., 2008. 490 с.
4. Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 29–33.
5. Там же. С. 32.

6. Красинский В.В. Несовершенство миграционного законодательства и угрозы национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2013. № 2. С. 25–32.
7. Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: Понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: Состояние, проблемы, эффективность защиты. Н. Новгород, 2004. С. 33–73.
8. Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия : сборник статей / отв. ред. В.В. Ершов, Н.А. Тузов. М., 2008. С. 158–179.
9. Красинский В.В. Указ. соч.
10. Фумм А.М. Из истории въезда иностранцев на территорию Древней Руси // История государства и права. 2012. № 8. С. 6–9.
11. Там же. С. 7.
12. Бужак К.В. К вопросу о периодизации истории правового регулирования миграции в Российском государстве // Юрист. 2014. № 4. С. 31–35.
13. Тюркин М.Л. Миграционная система России. М., 2005. 368 с.
14. Сибгатулина Э.Т. Указ. соч. С. 18.
15. Рощин Ю.В. История развития государственного регулирования миграционных процессов в России // Миграционное право. 2011. № 3. С. 34–38.
16. Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach / P. Taran, I. Ivakhnyuk, R. Conceição M. da Pereira, A. Tanner. Council of Europe Publishing, 2009. 193 p.

References:

- Andrichenko, LV, Ershov, VV & Tuzov, NA (eds.) 2008, 'Problems of the Russian legislation development in the field of migration', *Antologiya nauchnoy mysli: K 10-letiyu Rossiyskoy akademii pravosudiya: sbornik statey*, Moscow, pp. 158-179, (in Russian).
- Baranov, VM 2004, 'Illegal migration in modern Russia: Concept, types, effective/ineffective counteraction', *Migratsiya, prava cheloveka i ekonomicheskaya bezopasnost' sovremennoy Rossii: Sostoyaniye, problemy, effektivnost' zashchity*, Nizhny Novgorod, pp. 33-73, (in Russian).
- Buzhak, KV 2014, 'Concerning the historical periodization of the migratory legal regulation in the Russian state', *Yurist*, no. 4, pp. 31-35, (in Russian).
- Fumm, AM 2012, 'Excerpts on the history of the entry of foreigners into the territory of the Ancient Rus', *Istoriya gosudarstva i prava*, no. 8, pp. 6-9, (in Russian).
- Khabrieva, TYa 2008, *Migration law of Russia. Theory and practice*, Moscow, 490 p., (in Russian).
- Krasinsky, VV 2013, 'Imperfection of the migratory legislation and threat to national security of the Russian Federation', *Sovremennoe parvo*, no. 2, pp. 25-32, (in Russian).
- Roshchin, YuV 2011, 'Development history of the state regulation of migration processes in Russia', *Migratsionnoe pravo*, no. 3, pp. 34-38, (in Russian).
- Sandugey, AN 2016, 'Concerning the state administration in the field of migration', *Administrativnoye pravo i protsess*, no. 12, pp. 29-33, (in Russian).
- Sibagatulina, ET 2010, 'Legal regulation of migration processes in the history of domestic legislation', *Migratsionnoe pravo*, no. 3, pp. 16-18, (in Russian).
- Taran, P, Ivakhnyuk, I, Conceição, R, Pereira, M da & Tanner, A 2009, *Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach*, Council of Europe Publishing, 193 p.
- Totsky, NN 1998, *State legal regulation of migration processes*, PhD thesis, Moscow, 150 p., (in Russian).
- Tyurkin, ML 2005, *The Russian migration system*, Moscow, 368 p., (in Russian).