

УДК 351/354

*Каленская О.В., студент магистратуры
Института государственной службы и управления
Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

К ВОПРОСУ ПЕРИОДИЗАЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

***Аннотация:** Статья посвящена анализу научных подходов к периодизации формирования и развития отечественной политики в сфере миграции. Автором проанализированы имеющиеся научные подходы, основные тенденции, характерные для каждого выделяемого периода и на этой основе предложена авторская периодизация.*

***Ключевые слова:** миграционная политика, политика в сфере миграции, периодизация формирования миграционной политики, современная миграционная политика.*

***Abstract:** The article is devoted to the analysis of scientific approaches to the periodization of the formation and development of domestic migration policy. The author analyzed the available scientific approaches, the main trends characteristic of each allocated period and on this basis the author's periodization was proposed.*

***Keywords:** migration policy, policy in the sphere of migration, a periodization of formation of migration policy, modern migration policy.*

В юридической науке традиционно проводится периодизация становления и развития государственной миграционной политики и системы органов, обладающих компетенцией по ее реализации, однако единства мнений в отношении данного вопроса не достигнуто.

Так, например, В.М. Моисеенко выделяет 2 этапа (1870-1890 гг. и 1890-1910 гг.), исключая советский и последующий периоды¹. Однако большинство исследователей придерживаются не столь радикального подхода и учитывают опыт советского и постсоветского периода.

Не смотря на определенные различия в выделении конкретных этапов, в целом большая часть исследований² содержит указание на 4 основных периода:

- дореволюционный (XVII в. – 1917 г.), в рамках которого определение миграционной политики оставалось прерогативой монарха, миграционные процессы регулировались целенаправленно с учетом необходимости заселения малонаселенных районов Сибири и Дальнего Востока; также данный период характеризуется введением паспортного и миграционного контроля и становлением системы государственных органов, обладающих специальной компетенцией по вопросам миграции;

- советский (1917-1990 гг.), основными тенденциями данного периода являются введение диктатуры пролетариата, разработка основ новой государственной политики в сфере миграции, принятие нормативных правовых актов, направленных на урегулирование миграционных процессов;

- реформационный (1990-1993 гг.), характеризующийся сменой политической формации, разрушением советской системы государственного управления, построением новой российской государственности и вследствие всего этого – нестабильностью миграционной политики и миграционного законодательства;

- современный (1993-по настоящее время), основными тенденциями которого являются формирование новой миграционной политики России,

¹ Моисеенко В.М. Вопросы изучения миграции в России во второй половине XIX- начале XX в. // Миграция и развитие (Пятые Валентеевские чтения): материалы международной конференции издательство. М.: МГУ, 2007. 13 - 15 сентября. С. 562

² См., например: Хорева О.Б. Подходы к понятию миграции населения // Основы миграционной политики: Уч.-метод. пос./ Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010. С. 10; Горохов Д.Ю. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7; Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Владивосток, 2008. С. 21.

модернизация органов государственного управления, обладающих компетенцией в сфере вопрос миграции, расширением предметов правового регулирования в исследуемой сфере.

В целом соглашаясь с указанным подходом, считаем нецелесообразным выделение реформационного периода (1990-1993 гг.), так как он охватывается рамками постсоветского (современного) периода и не несет важной нагрузки в контексте формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Таким образом, периодизацию этапов становления и развития отечественной государственной миграционной политики предлагается проводить с учетом следующих этапов:

- дореволюционный (17 век- 1917 г.);
- советский (1917-1990 гг.);
- постсоветский (современный) (1991-по настоящее время).

Рассмотрим каждый этап подробнее. Большинство авторов, описывая дореволюционный период, отмечают особую «активность» в исследуемой сфере начиная со второй половины 19 века, характеризующейся правлением Александра II, проводившего административные реформы, затрагивающие и исследуемую сферу.

Однако следует отметить, что миграционная политика последовательно проводилась еще со времен правления Петра I, когда государство существенно расширило границы за счет присоединения новых территорий. Так, например, в 1702 году был принят Манифест «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания», которым для данных лиц гарантировалось сохранение прежнего подданства, право на свободный въезд и выезд, освобождение от налогов и пошлин, а также немедленное повышение на один воинский чин при переходе на русскую службу.

В последующем, 40-е-60-е годы XVIII столетия (время правления Елизаветы Петровны) наблюдается тенденция по инициированию со стороны

государства решения проблемы малочисленности населения южных регионов Российской Империи за счет переселения туда иностранных граждан, при этом расчет был сделан, как отмечается исследователями, именно на крестьянское население³. В целом, формирование переселенческой политики государства исследователи, как правило, соотносят с периодом правления Екатерины II (1762-1796 гг.), когда был принят Манифест 1763 года «О дозволении всем иностранцам, въезжающим в Россию, селиться в разных губерниях по их выбору, их права и льготы» и сформированы органы, наделенные компетенцией в данной сфере (Приказ тайных дел, Поместный приказ и др.). В последующем новый этап развития переселенческой политики связан с периодом начала XX в., когда в 1904 г. был принят закон «О переселении», а в 1906 г. - Положение Совета министров «О порядке применения закона 1904 г. «О переселении», содержащее ряд льгот и преференций для желающих переселиться в Сибирь. К 1914 году общее количество лиц, решивших воспользоваться указанными льготами, составило почти 4.000.000.

Основная миграционная компетенция в дореволюционный период исполнялась Министерством внутренних дел Российской Империи, имеющим подразделения, в чьи полномочия входила реализация миграционной политики по различным направлениям: миграционный учет, статистика, вопросы переселения и т.д. По справедливому замечанию Суюнчалиевой О.Т., «остальные ведомства осуществляли «вспомогательные» функции и не были наделены специальной компетенцией по вопросам регулирования порядка въезда и проживания иностранных подданных, а также выработки общей стратегии миграционной политики»⁴.

Как уже отмечалось выше, к основным тенденциям развития миграционной политики данного периода можно отнести формирование ее

³ Роцин Ю.В. История развития государственного регулирования миграционных процессов в России // Миграционная политика. М., 2011. № 6. С. 18.

⁴ Суюнчалиева О.Т. Конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции. Дис.... К.ю.н., М., 2015 г. 259 стр. - С. 58.

основных направлений непосредственно главой государства, государственное регулирование миграционных процессов, усилия государства по заселению малонаселенных окраинных территорий России как российскими, так и иностранными подданными, осуществление мер государственной поддержки мигрантов, введение систем миграционного учета и паспортного контроля, становление системы органов, в чью компетенцию входила реализация миграционной политики.

Второй – *советский* – период развития государственной миграционной политики связан, по мнению многих исследователей, с отсутствием проблемных вопросов в регулировании миграционными процессами в СССР⁵, тем не менее, миграционная политика нового советского государства была сформирована и реализовывалась системой новых государственных органов, обладающих соответствующей компетенцией, ««на принципах преемственности государственного регулирования переселений», где «доминировало централизованное руководство».⁶ Основные усилия государства были сконцентрированы в направлении обеспечения «железного занавеса», процессы управления переселениями носили командно-административный характер и контролировались органами НКВД и МВД. В 1932 г. были возрождены паспортная система и институт прописки, со временем система учета населения охватила всю территорию государства, включая сельские местности. Понятие миграции не дефиницировалось на законодательном уровне, однако нормы уголовного законодательства предусматривали наказание за нарушение правил въезда и выезда, передвижения по территории СССР (ст.197.1 УК РСФСР)⁷. На законодательном уровне также регулировалось «право убежища» для иностранных граждан (ст.83 УК РСФСР).

⁵ Суюнчалиева О.Т. Конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции. Дис.... К.ю.н., М., 2015 г. 259 стр. - С. 65.

⁶ Самойлов В.Д. Миграциология (конституционно-правовые основы): монография. М.: Юнити, 2014. С. 57.

⁷ Уголовный Кодекс РСФСР от 21 мая 1970 г. // Свод законов СССР. 1970. Т.2. Ст. 273.

В целом основы миграционной политики СССР и РСФСР реализовывались на основании норм Декретами СНК от 22.08.1921 г. «О принятии иностранцев в российское гражданство»⁸ и от 28.10.1921 г. «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей»⁹, Конституций СССР 1924, 1936, 1977 гг., Законами СССР от 01.12.1978 г. «О гражданстве»¹⁰ и от 24.06.1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР»¹¹ и др.

В конце 80-х – начале 90-х годов на государственном уровне обсуждаются вопросы необходимости комплексного решения проблем беженцев, обеспечения их защищенности на политическом, экономическом и правовом уровнях, что привело к принятию Постановления Совмина РСФСР № 539 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам». Данным нормативным правовым актом предусматривалось «для реализации государственной политики в области регулирования миграционных процессов, заключения межреспубликанских договоров в области миграции, координации работы территориальных органов управления» образовывалась Комиссия Совета Министров РСФСР по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам». Также, создавались «Республиканские объединения по делам беженцев и вынужденных переселенцев (объединение «Миграция»)» при 69 Министерстве труда РСФСР»¹².

В советский период роль основного органа, реализующего миграционную политику государства, так же, как и в первом, дореволюционном периоде, отводилась Министерству внутренних дел,

⁸ Постановление СНК о принятии иностранцев в российское гражданство. 22 августа 1921 г. // «Собрание Указаний» № 62, ст. 437.

⁹ Постановление СНК РСФСР 26 ноября 1921 г. Зак «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» // Собрании узаконений РСФСР. 1921. № 72. Ст. 578.

¹⁰ Закон СССР от 01.12.1978 г. N 8497-IX «О гражданстве» // Известия, N 282, 01.12.78.

¹¹ Закон СССР от 24 июня 1981 года N 5152-X "О правовом положении иностранных граждан в СССР" // Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, N 26

¹² Суюнчалиева О.Т. Конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции. Дис.... К.ю.н., М., 2015 г. 259 стр. - С. 69.

исполняющему функции координатора взаимодействия с иными органами государственной власти, а также наделенному полномочиями по нормативно-правовому обеспечению реализации государственной миграционной политики и осуществлению контроля в сфере миграции.

Проведенный анализ дореволюционного и советского периодов формирования и реализации государственной миграционной политики позволяет выделить следующие общие тенденции, характерные для каждого из указанных периодов: во-первых, и в Российской империи, и в СССР проводилась политика по заселению малочисленных территорий государства с использованием потенциала внутренней миграции; во-вторых, регулирование миграционных потоков осуществлялось мерами правоохранительного характера; в-третьих, в оба периода развития российской государственности проводились меры по регистрационному контролю иностранных граждан и их перемещению по территории страны, пересечения ее границ, что обусловлена стратегической важностью правового регулирования миграционной сферы в контексте обеспечения государственной и общественной безопасности.

Что касается третьего – современного периода формирования и развития отечественной миграционной политики в постсоветский период и на современном этапе – оно заслуживает отдельного анализа, так характеризуется наличием обширного правового регулирования и реформационных процессов, затронувших систему органов государственной власти, реализующих государственную миграционную политику.

Библиографический список:

1. Моисеенко В.М. Вопросы изучения миграции в России во второй половине XIX- начале XX в. // Миграция и развитие (Пятое Валентеевские чтения): материалы международной конференции издательство. М.: МГУ, 2007. 13 - 15 сентября. С. 562;

2. Хорева О.Б. Подходы к понятию миграции населения // Основы миграционной политики: Уч.-метод. пос./ Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010;
3. Горохов Д.Ю. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011;
4. Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Владивосток, 2008;
5. Рошин Ю.В. История развития государственного регулирования миграционных процессов в России // Миграционная политика. М., 2011. № 6. С. 18-25.
6. Суюнчалиева О.Т. Конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции. Дис.... К.ю.н., М., 2015 г. 259 стр.
7. Самойлов В.Д. Миграциология (конституционно-правовые основы): монография. М.: Юнити, 2014.
8. Уголовный Кодекс РСФСР от 21 мая 1970 г. // Свод законов СССР. 1970. Т.2. Ст. 273.
9. Постановление СНК о принятии иностранцев в российское гражданство. 22 августа 1921 г. // «Собрание Узаконений» № 62, ст. 437.
10. Постановление СНК РСФСР 26 ноября 1921 г. Зак. «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» // Собрании узаконений РСФСР. 1921. № 72. Ст. 578.
11. Закон СССР от 01.12.1978 г. N 8497-IX «О гражданстве» // Известия, N 282, 01.12.78.
12. Закон СССР от 24 июня 1981 года N 5152-X "О правовом положении иностранных граждан в СССР" // Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, N 26.