

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

Т.А. Прудникова\*

## ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ

**Аннотация.** Как показывает изучение практики, современное общество переживает одновременно несколько глобальных проблем, затрагивающих жизненные интересы всех граждан. Одной из таких проблем является миграционный кризис, оказывающий значительное влияние на все сферы деятельности и происходящие в них политические, правовые и экономические процессы. Миграция населения относится к категории естественных явлений, а потому все миграционные процессы подчиняются определенным универсальным законам социального развития, однако вместе с тем приобретают специфику в зависимости от исторического времени и места.

Сегодня все государства уделяют большое внимание совершенствованию миграционной политики, однако объективная реальность требует объединения усилий отдельных ведомств по управлению миграционными процессами, более эффективного регулирования миграционных отношений, активизации борьбы с негативными явлениями и последствиями стихийных и незаконных миграций и т.д. Для поиска новых действенных инструментов и механизмов, позволяющих упорядочить миграционные процессы в России и направить их в русло социально-экономического развития, первоначально необходимо исследовать особенности становления и развития отечественного института ограничения свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства. В статье ретроспективный анализ становления миграционных процессов в России обуславливается практикой правового регулирования в данной сфере.

**Ключевые слова:** юриспруденция, правовое регулирование, миграционные процессы, миграция населения, миграционный правопорядок, Россия, миграционная политика, миграционные отношения, свобода передвижения, выбор места пребывания и жительства.

**М**играция населения является сложным, своеобразным процессом, зависимым от определенных социальных факторов — социально-экономических, социально-культурных, социально-политических, со-

циально-идеологических и социально-психологических. Это дает основание для теоретической разработки и практической оценки ее влияния на социальные процессы в различные периоды времени. Для того чтобы оце-

© Прудникова Татьяна Анатольевна

\* Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России

[203.019@mail.ru]

117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12.

нить их, необходимо обратиться к истории и практике развития миграционных процессов.

В период своего существования Российская империя была тесно связана с освоением окраин. На каждом историческом этапе миграция населения имела специфические черты, но в целом для нее была характерна относительная устойчивость в направлениях, преемственность между ранними и последующими этапами.

Многие миграционные процессы обуславливались социальными неурядицами (природными бедствиями, набегами соседей, войной и т.д.). Как считает М.Н. Ремизова, «отсутствие мира на русской земле, постоянные притеснения со стороны захватчиков делали условия жизни коренного населения почти невыносимыми; чтобы уйти от уплаты огромных податей, сохранить свое имущество, право на мирный труд, свои жизни, честь и покой в семье, люди целыми селениями уходили со своих земель, вынуждены были скрываться в лесах, бежать в другие земли»<sup>1</sup>.

С появлением новых государств население Руси образует новые потоки миграции. Значительные переселения происходят в конце XV — начале XVI вв. Надзор, осуществляемый за переселенцами в Древней Руси, был не столько правительственным, сколько общественным<sup>2</sup>. Все общество было заинтересовано в обеспечении своей безопасности.

В XVI столетии правительство стало само наблюдать за проезжающими людьми в связи с опасностью причинения вреда исключительно государству, что явилось основной причиной введения в России «проезжих грамот», по которым иноземцы въезжали в Русскую землю, а русские подданные отправлялись за границу. В течение XVII в. без особых жалованных грамот иностранцы не могли въезжать в Россию, тем более свободно перемещаться по ее территории.

Во время княжения Ивана III (1462–1505), а также его сына Василия III (1505–1533) поводом для миграции населения, были как экономические, так и социальные (образование новых торговых точек и прогрессивное развитие торговых отношений, формирование новой системы органов власти и управления и создание новой социальной опоры для великокняжеской власти) проблемы. Иностранцы, особенно промышленники,

были принимаемы во всех главных центрах Русской земли на основании заключавшихся с ними договоров. С усилением централизации приезд иностранцев стал все больше ограничиваться, во-первых, по политическим причинам, чтобы враждебно настроенные иноземные княжества не узнали внутреннюю обстановку в стране, во-вторых, чтобы сохранить монополию христианской религии от проникновения и распространения других религиозных учений. Таким образом Русь ограждала себя от иностранного влияния как в идеологическом плане, так и из экономических соображений.

Соборное Уложение 1649 г. впервые нормативно утвердило необходимость удостоверения личности для подданных. С этого момента законодательно закрепились практика оформления выездов за рубеж. В период устойчивого экономического подъема, с 60-х гг. XVI в., миграционные процессы характеризовались сочетанием внутренней колонизации в традиционных областях с достаточно интенсивным освоением новых районов по верхней Оке, к югу от среднего ее течения, а также Нижегородского края и южных, юго-западных окраин Рязанщины<sup>3</sup>.

В XVI в. для миграционного процесса в России свойственен волнообразный тип развития. Это миграции, вызванные многосторонним кризисом: трудностями в развитии сельского хозяйства; дестабилизирующим имущественным и социальным положением крестьянства; во второй половине XVI в. влиянием экономического кризиса, вызванного Ливонской войной; террором опричников и голодом.

Предпосылками для установления миграционного контроля послужили различные мотивы — политические, экономические, религиозные и военные, в совокупности определявшие новый уровень развития социального устройства, которое уделяло много внимания безопасности населения и охране границ страны. Первым государственным законодательным актом по урегулированию передвижения населения стало Соборное уложение 1649 г.

При Петре I право свободного передвижения подверглось очередным ограничениям, вылившимся впоследствии в сложную паспортную систему. Указы Петра I устанавливали обязательность «проезжих писем» и «пашпартов» для всех отъезжающих в другие губернии или за границу. Без наличия этих документов губернаторам и воеводам запрещалось

<sup>1</sup> Ремизова М.Н. Рассказы из русской истории: нашествие монголов на Русь. М., 1901. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX–XX вв. Историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 25.

<sup>3</sup> См.: Суслин Э.В. Указ. соч. С. 28.

лось пропускать проезжих через свои территории<sup>4</sup>. Развитию законодательства о паспортах сильно содействовали, с одной стороны, установление подушной подати и рекрутства, с другой — увеличение числа беглых крестьян и холопов, уходивших от рекрутчины, налогового гнета, произвола помещиков и религиозного преследования. Паспорт стал средством контроля мигрантов, среди которых государство стремилось выявить «гулящих и подозрительных людей».

Одним из нормативных актов, регулировавших правовой режим пребывания и деятельности иностранных граждан, был Новоторговый устав 1667 г. Согласно Уставу торгующие иностранцы допускались в Москву и другие города только при наличии жалованных грамот о торгах за красной печатью государя.

Манифестом от 4 декабря 1762 г. Екатерина II разрешила въезд в Россию всем желающим, кроме евреев, на поселение с указанием места поселения. Именно этот документ послужил новым толчком для массового въезда в страну жителей Европы в небывалом до этого количестве.

22 июля 1763 г. издан новый Манифест, детально регламентировавший правовой статус иностранцев, желающих въехать на поселение в Россию. Положения этих и последующих манифестов и указов оставались незыблемыми вплоть до начала 70-х гг. XIX в. и надолго определили уклад жизни тех иностранцев, которые въезжали в Россию для постоянного проживания.

Петр I и Екатерина II приглашали иностранцев в Россию на выгодных условиях, в том числе обещая им свободу вероисповедания; иностранным переселенцам даже предлагалась помощь в возведении церквей на их новом месте жительства.

В миграционном движении пореформенной России исследователи отмечают два этапа. Первый — до первой русской революции 1905 г., второй — годы осуществления реформы вплоть до Октябрьской революции 1917 г. Началом регистрации жителей Петербурга стал 1809 г., Москвы — 1816 г., когда в городах начали действовать адресные конторы. Каждый приехавший в столицу был обязан пройти регистрацию в адресной конторе и получить там «вид на жительство» или «адресный билет». По окончании срока действия «адресного билета» или перемене работы либо места жительства иногородцы должны были оформлять новую регистрацию.

В начале XX в. юридическая практика оформления постоянного местожительства в качестве права и обязанности всех жителей страны считалась первым условием в общественной жизни. Для удостоверения этого права устанавливаются так называемые книги населения. Вместе с тем необходимость постоянной регистрации не исключала возможности перемены постоянного местожительства или временной из него отлучки. Такое позволение было связано с экономической выгодой тех или иных перемещений, которые признавались одним из существенных условий правильного экономического развития народа<sup>5</sup>.

Законодательные меры контроля над передвижением населения применялись по двум направлениям: когда житель страны был вынужден временно отлучиться со своего постоянного места жительства или когда он покидал прежнее место жительства и уезжал на другое постоянное место.

Контроль над перемещением крестьян диктовался экономическими соображениями; в дореволюционном законодательстве переселение крестьян из одной многоземельной губернии в другую запрещалось, кроме исключительных случаев, которые были определены юридически<sup>6</sup>.

Право на миграцию, существовавшее в XIX в., было неравномерно распределено среди различных групп населения; нормативная правовая база закрепляла данные различия, а также закрепляла право на миграцию отдельных групп населения в зависимости от сословия, имущественного положения, национальности или рода занятий.

Уставом о паспортах и беглых регулировались незаконные отлучки в сфере паспортного режима. Этот документ установил обязательность паспортов для всех лиц, запретил отлучаться без паспорта с постоянного места жительства и вводил условия регистрации отдельно для каждого сословия. Паспортная система, диктовавшаяся экономическими и полицейскими надобностями, касалась прежде всего податного сословия. Исполнение контроля над перемещениями согласно Уставу отводилось органам полиции по надзору за исполнением паспортных правил. Но поскольку данная система в то время не обладала достаточным опытом, часть контрольных функций отводилась местным жителям, которые обязаны были ловить бродяг и доносить на самовольных мигрантов.

<sup>5</sup> См.: Андрианов С.А. Министерство внутренних дел. СПб., 1902. С. 23.

<sup>6</sup> См.: Суслин Э.В. Указ. соч. С. 90.

<sup>4</sup> См.: Суслин Э.В. Указ. соч. С. 48.

Паспорт содержал следующие сведения о своем владельце: приметы предъявителя, возраст, семейное положение, срок действия, а также предупреждение о наказании в случае неявки в орган полиции в срок.

Нормативная систематизация всех правил, касающихся паспортного режима, началась при издании Свода законов в 1832 г., когда все «паспортные указы и распоряжения» были сведены в один Устав о паспортах, который в 1895 г. дополнен Положением о видах на жительство. Новый Указ о паспортах издан в 1903 г.<sup>7</sup>

К концу XIX в. законодательством определен статус подданных и лиц, приезжающих из-за границы. В случае выезда с места постоянного проживания без надлежащих документов такое лицо по прибытии рассматривалось местной полицией либо как бродяга, либо как беглый. Строгому контролю подвергался срок действия паспорта: лица, пойманные с просроченным документом, наказывались наравне с беспаспортными.

Причиной ускоренного формирования законодательства в области миграции во второй половине XIX в. стали соображения национальной безопасности. Процесс миграции был естественным и происходил зачастую стихийно, поэтому он мог угрожать народными волнениями, неподконтрольными полицейскому надзору.

С 1881 по 1889 г. в России продолжается работа в законодательной сфере, касающейся миграции. Обсуждались функции переселения, право на него различных сословий, роль государства в организации переселения, оценивались методы стимулирования и др. Основные идеи сводились к следующему:

- признание законом факта миграционного процесса и естественного характера этого явления;
- признание права каждого подданного на переезд в новое место;
- нормы, установленные этим правом, не должны препятствовать правильному и свободному течению жизни<sup>8</sup>.

Переселенцам передавались казенные земли в постоянное пользование, предоставлялись, помимо налоговых, льготы по исполнению воинской обязанности, отпуску леса, выдаче денежных пособий «на прокормление» в пути, по упрощению всех механизмов переселения.

Нарастание революционного кризиса в России в начале XX в. вынудило власть пол-

ностью отказаться от традиционной политики ограничения и перейти к политике свободы переселения. Право на него получали все желающие независимо от их имущественного положения. Новый курс переселенческой политики был окончательно оформлен законом от 6 июня 1904 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев». С принятием закона завершился целый период в истории русской переселенческой политики ограничительного характера, а новый этап начал строиться на принципиальном признании крестьянского переселения могущественным орудием аграрной политики<sup>9</sup>.

Причины революции 1905–1907 гг., коренившиеся в экономическом и социально-политическом строе России, стали предпосылками для миграционного роста. К ним относились нерешенность аграрно-крестьянского вопроса, сохранение помещичьего землевладения и крестьянского малоземелья, высокая степень эксплуатации трудящихся всех наций, самодержавный строй, полное политическое бесправие и отсутствие демократических свобод, политико-чиновничий произвол и накопившийся социальный протест, содержащий не только экономические, но и политические требования.

В первые годы советской власти миграционную политику проводила специальная Центральная коллегия о пленных и беженцах. Она занималась проблемами гражданства и россиян, находившихся за границей, иностранцев, оказавшихся в ходе Первой мировой войны на территории нашей страны. Центральная коллегия о пленных и беженцах отвечала в основном за внутреннюю политику.

Интенсивность миграций населения существенно возросла в 30–40-е гг. XX в. Проведение индустриализации и коллективизации было связано с большой потребностью промышленности и строительства в кадрах. Потребовалось создание системы материального стимулирования работников, направляемых в сферу промышленности по организованному набору для обеспечения трудовыми ресурсами строек народного хозяйства.

Великая Отечественная война вызвала колоссальные перемещения внутри страны. В порядке эвакуации на Восток перемещались большие массы гражданского населения, в том числе оборонные предприятия, чтобы на новом месте наладить снабжение фронта оружием, боеприпасами, другими необходимыми материалами. Масштабной акцией стала де-

<sup>7</sup> См.: Березнев А. История органов внутренних дел России. Ч. I. Воронеж, 1998. С. 19.

<sup>8</sup> См.: Суслин Э.В. Указ. соч. С. 318.

<sup>9</sup> Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1907. Т. XXIV. С. 603.

портация ряда народов СССР — насильственное переселение по признакам этнического происхождения, фактически мобилизация на принудительные работы с последующим определением их проживания в спецпоселениях под надзором комендатур.

Послевоенный этап переселений в СССР фактически закончился тремя крупными акциями: репатриацией в 1946–1947 гг. на территорию советской Армении армян из Турции и стран Ближнего Востока, а также возвращением группы русских эмигрантов из Франции, Бельгии, Китая; возвращением в 1950-х гг. на родину оставшихся в советских лагерях японских, германских военнопленных, оказавшихся на советской территории югославов и поляков; урегулированием с Западной Германией вопроса о возможности переселения советских граждан немецкой национальности из СССР в рамках воссоединения семей.

Наступивший мирный этап развития Советского Союза способствовал внутригосударственным массовым перемещениям людей. В 1960-е гг. в СССР постепенно отказались от принудительной системы привлечения рабочей силы на стройки, депортаций. Использовался открытый наем работников, проводилась мобилизация молодежи для осуществления масштабных проектов.

Развал Советского Союза моментально превратил прежние внутригосударственные межреспубликанские миграционные потоки, существовавшие внутри СССР, в межгосударственные. Процесс внутренней трудовой миграции начал резко регрессировать, а в процессе вынужденной миграции прогрессирующие тенденции вскоре стали преобладающими.

В значительной мере потоку иммиграции на территорию России способствовала так называемая прозрачность российских границ и отсутствие иммиграционного контроля. Распад СССР де-юре произошел очень быстро, без соответствующей правовой подготовки, институирования новых межгосударственных отношений. Это коренным образом изменило условия въезда в Россию, в которую было легко получить визу и откуда было легче выехать на Запад, равно как и найти здесь убежище нелегалам<sup>10</sup>.

Под воздействием объективных и субъективных факторов миграционная ситуация в Российской Федерации чрезвычайно усложнилась. С этого момента начинает складываться отечественная миграционная система,

на которую повлияли распад Советского Союза и образование постсоветских независимых государств; возросший миграционный обмен как с постсоветскими государствами, так и с государствами дальнего зарубежья, а также неуправляемое распределение и перераспределение собственного населения внутри страны; отсутствие обустроенной государственной границы РФ с постсоветскими государствами и налаженного миграционного контроля; обострение социальных, экономических, политических, этно-национальных конфликтов внутри РФ и на ряде сопредельных с ней территорий.

Основные направления миграционной политики России были впервые сформулированы в республиканской долговременной программе «Миграция», утвержденной Правительством РФ 18 мая 1992 г. Документ был ориентирован в первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами, определял принципы правовой защиты и обеспечения их занятости, вопросы расселения и жилищного обустройства. В приложении к программе приводился список благоприятных и относительно благоприятных для расселения территорий. Программа «Миграция» просуществовала всего два года, за это время ситуация в стране усложнилась и потребовала разработки нового документа.

В июне 1992 г. создается Федеральная миграционная служба, одной из основных задач которой стало решение вопросов, связанных с вынужденной миграцией, — беженцами и вынужденными переселенцами из СНГ. Такие виды миграции, как трудовая, рекреационная, учебная, продолжали регулироваться законами СССР, с оговоркой «до принятия соответствующего закона Российской Федерации».

В 1993 г. Россия присоединилась к таким важнейшим международным документам ООН, как Конвенция (1951) и Протокол (1967) о статусе беженцев. Вступили в силу законы, регламентирующие соответственно вопросы гражданства РФ и право россиян на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ.

30–31 мая 1996 г. в Женеве состоялась конференция по проблемам беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах. Конференция приняла «Программу действий», в которой нашли отражение вопросы ответственности за решение миграционных проблем государств СНГ и

<sup>10</sup> См.: Зайончковская Ж.А. Развитие внешних миграционных связей России // Социологический журнал. 1995. № 1. С. 29–44.

принципа международной солидарности и сотрудничества на базе правозащитных, организационных и материальных параметров.

Федеральная миграционная программа, принятая в 1994 г., определила политику в области миграции до 2002 г. За это время программа уточнялась и утверждалась постановлениями Правительства РФ на краткосрочные периоды.

Первым основополагающим принципом миграционной политики провозглашался свободный выбор мигрантами мест проживания и видов занятости в соответствии с федеральной и региональными программами миграции. Главной целью государственной миграционной политики являлось регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории РФ. За 1989–1995 гг. в общей сложности более 2,8 млн русских вернулись в Россию. Если включить в это число беженцев из стран ближнего зарубежья, население России возросло за счет миграции на 3,7 млн чел.<sup>11</sup>

Помимо процесса внутренней миграции, увеличилось число лиц, покидавших пределы России, хотя Россия занимала довольно скромное, непропорциональное ее населению, место в эмиграции из бывшего Союза. В 1993 г. в Германию выехало 2/3 всех эмигрантов, в Израиль — 18%, в США — 13%.

На фоне выезда из России представителей конкретных этнических групп стал наблюдаться и такой процесс, как «утечка умов». В 1996 г. за рубежом работали около 4 тыс. российских ученых, а в 2002 г. — около 3 тыс. Они представляли в 1996 г. 280 научно-исследовательских институтов и вузов, а в 2002 г. — 324, что говорило о расширении профессиональных контактов с зарубежными исследовательскими центрами среди научных организаций России.

Распределение ученых по странам-реципиентам в значительной мере отличалось от распределения эмигрирующего населения в целом, где преобладали этнические причины. Самым крупным принимающим государством являлась Германия, куда на протяжении многих лет выехало более половины эмигрантов из России. На втором месте был Израиль. Немецкая эмиграция — более молодая и потенциально более активная сравнительно с

еврейской. Но в немецкой эмиграции резко преобладали рабочие (что можно объяснить ее наполовину сельским составом), тогда как эмигранты в Израиль и особенно в США были преимущественно квалифицированными работниками или студентами<sup>12</sup>.

В 1990–2000 гг. Россия заняла второе место в списке стран — крупнейших миграционных реципиентов, уступив только США. По относительным показателям она оказалась на третьем месте в мире, приняв за 1989–2002 гг. 54 иммигранта на 10 тыс. жителей. Впереди оказалась только Германия — 142 иммигранта, но при этом Россия опередила США, принимавшую 32 иммигранта на 10 тыс. чел.

Количество иммигрантов, прибывших из республик бывшего СССР, достигло своего максимума в 1994 г. Рост был обусловлен возможностями рынка труда и выталкивающими факторами в самих государствах СНГ социально-экономического и этнополитического характера. Например, некоторые страны СНГ приняли законы о гражданстве, исключавшие двойное гражданство, что активизировало репатриацию русского населения.

Во второй половине 1990-х гг. число иммигрантов из бывших союзных республик начало сокращаться. Сдерживающее влияние на приток населения в Россию оказывала, с одной стороны, череда неблагоприятных факторов в самой России, с другой — улучшение ситуации в постсоветских странах. На миграциях конца 1990-х гг. отразилось резкое ужесточение порядка приема мигрантов из стран СНГ в России. Согласно новым законам о гражданстве, пребывании иностранцев в России мигранты из СНГ (кроме уроженцев России) были лишены каких-либо преференций в отношении оформления вида на жительство и гражданства.

В 1994 г. оборот внутренних миграций в России (сумма прибытий и выбытий) составил более 7,8 млн, по итогам 2003 г. — всего 4,3 млн. Объемы внешней миграции также имели тенденцию к сокращению: в 1994 г. миграционный оборот составил 1,5 млн чел., в 2003 г. — 223 тыс. чел.

Возросла роль внутренних миграций по мере сокращения миграционного притока из республик бывшего Советского Союза. В общей структуре миграционных потоков в России более половины (в 2003 г. — 53,2%) всех перемещений населения приходилось на внутрирегиональную миграцию; как правило, это миграция на небольшие расстояния, преимущественно из сельской местности в города.

<sup>11</sup> См.: Рыбаковский И.И. Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья // Социологические исследования. 1996. № 11. С. 31.

<sup>12</sup> См.: Зайончковская Ж.А. Указ. соч. С. 29–44.

Главным направлением пространственного перемещения населения внутри страны были «центростремительные» миграционные потоки, или так называемый западный дрейф населения: движение из северных и восточных регионов страны (Сибирь, Дальний Восток, Европейский Север) в центральные и юго-западные регионы (Северный Кавказ, Центральная Россия).

В течение 90-х гг. приток иммигрантов играл исключительно важную роль в выравнивании демографической убыли в России, однако по мере стабилизации экономических и политических условий во многих государствах СНГ и Балтии этот приток сократился. Если в период 1995–1999 гг. миграция компенсировала сокращение численности населения России на 45%, то в 2000 г. — лишь на 25%.

Население России убывает с 1992 г., но этот процесс до 2007 г. не затрагивал трудоспособные возрастные группы. Напротив, его трудоспособная часть росла вследствие благоприятного соотношения входящих в трудоспособный возраст и выходящих за его пределы поколений. В 2006 г. этот рост закончился, начался период стремительной естественной убыли трудоспособного населения. Вначале (2007 г.) убыль была сравнительно небольшой — около 300 тыс. чел., но в 2010–2019 гг. сокращение по прогнозам будет превышать 1 млн чел. ежегодно. В сумме до 2026 г. естественная убыль трудоспособного населения России, если оно не будет пополняться мигрантами, превысит 18 млн чел. При сравнении этой величины с численностью лиц, занятых в экономике России (69 млн чел.), чрезвычайная серьезность ситуации становится очевидной. Сокращение занятости на фоне процесса старения населения может повлечь существенный рост напряженности в системе пенсионного обеспечения.

Реализация целей и задач в области социально-экономического развития в планируемый период потребует увеличения численности трудовых ресурсов. Однако эффективное использование собственных трудовых ресурсов осложняется низкой территориальной мобильностью населения России. Усиливается напряженность на региональных рынках труда, усугубляется структурная безработица, повышается зависимость трудонедостаточных регионов от притока иностранной рабочей силы. Это негативным образом сказывается на темпах экономического развития РФ и ее субъектов, усиливает региональную дифференциацию в уровне и качестве жизни населения.

Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 утверждена Концепция демографической политики РФ на период до 2025 г.<sup>13</sup> Концепцией определены три этапа комплексных мер, следствием которых должно стать улучшение демографической ситуации в стране. В числе таких мер предусмотрено создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество.

В 2009 г. стабильность численности населения была достигнута исключительно за счет внешней миграции. С января по апрель 2010 г. замещение естественной убыли миграционным приростом составило 61,2%.

Убыль населения в сочетании с огромными, требующими освоения территориальными пространствами, демографическим давлением со стороны сопредельных государств, оттоком населения из важных в геополитическом отношении регионов превратилась в значимый фактор, оказывающий влияние как на национальную безопасность, так и на социально-экономическое развитие страны. В сложившихся условиях миграция является важнейшим фактором социально-экономического развития нашей России.

По данным Центрального банка данных по учету иностранных граждан ГИСМУ ФМС России, за 2012 г. на территорию РФ въехало свыше 14 млн иностранных граждан, что на 9% больше, чем за 2011 г. (13,6 млн чел.). Наибольшее количество иностранных граждан прибывает из стран СНГ — Украины, Узбекистана и Таджикистана, Молдовы<sup>14</sup>.

В 2012 г. на миграционный учет поставлено около 12 млн иностранных граждан, при этом почти 2,5 млн — через уведомления, полученные из территориальных органов Федеральной почтовой службы.

Как отмечалось, миграция населения имеет несколько тесно взаимосвязанных составляющих — внутренняя миграция, эмиграция и иммиграция (в том числе вынужденная и трудовая). Регулировать какую-то отдельную часть в отрыве от других — малоэффективно. Для совершенствования миграционной ситуации в настоящее время разработана Концепция, определившая цели, принципы, приоритетные направления и основные задачи государственной миграционной политики<sup>15</sup>.

Ориентирами миграционной политики России являются: преодоление дефицита трудовых ресурсов и поддержание роста числен-

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

<sup>14</sup> См.: Итоги деятельности ФМС за 2012 г. по основным направлениям деятельности.

<sup>15</sup> См.: Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2015 г.

ности занятых в экономике (путем повышения территориальной мобильности национальных трудовых ресурсов и регулирования объемов привлечения иностранной рабочей силы), а также повышение миграционного прироста для стабилизации и постепенного увеличения численности населения страны.

В основу принципов государственной миграционной политики положены: ее соответствие тенденциям социально-экономического развития страны; учет интересов личности, общества и государства; дифференцированный подход к отдельным категориям мигрантов в сочетании с комплексным подходом к управлению различными видами миграционных потоков. Планируется решить основные задачи государственной миграционной политики в области внутренней миграции населения; повышения миграционной привлекательности РФ; содействия адаптации и интеграции мигрантов; вынужденной миграции; противодействия незаконной миграции. В концепции учтены приемлемый международный опыт, толерантное отношение к мигрантам, обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, ее национальной безопасности, геополитических интересов, а также прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из изложенного можно выделить следующие этапы становления свободы передвижения:

1) середина XI в. по XV в. характеризуется заселением и освоением окраин Российской империи;

2) XV в. — первая половина XVI в. — во время образования новых государств население Руси образует новые потоки миграции; прогрессивное развитие торговых отношений и создание социальной опоры для великокняжеской власти Ивана III и его сына Василия III;

3) середина XVI — первая половина XVII вв. характеризуется многосторонним кризисом (трудности в развитии сельского хозяйства), Ливонской войной, голодом. В это время в Соборном уложении 1649 г. закреплена возможность передвигаться по территории государства;

4) вторая половина XVII — середина XIX вв. — привлечение иностранных граждан на работы и проживание на территории Российского государства. В это время ограничиваются в передвижении лица духовного ведомства, а также устанавливается обязанность «проезжих писем» и «пашпартов» для всех выезжающих в другие губернии или за границу. Издаётся новый Манифест (1763 г.), регламентирующий правовой статус иностранцев;

5) середина XIX в. — до Великой Октябрьской социалистической революции — отказ от традиционной политики ограничений и переходе к политике свободы переселения. Принятие закона «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев» (1904 г.);

6) с 1917 по 1945 г. характеризуется исходом за рубеж мигрантов. Общее число зарегистрированных русских эмигрантов составляло свыше миллиона человек, которые находились во Франции, Германии, Польше, Китае и других странах. Внутри государства интенсивность миграции существенно возросла в 30–40-е гг., что связано с проведением индустриализации и коллективизации. Великая Отечественная война вызвала колоссальные перемещения внутри нашего государства;

7) 1945–1970 г. характеризуется рядом крупных акций (репатриация армян из Турции и стран Ближнего Востока, возвращение группы российских эмигрантов из Франции, Бельгии, Китая, а также пленных на Родину, оказавшихся в советских лагерях; процесс переселения в районы Крайнего Севера; выезд из СССР лиц еврейской национальности и др.);

8) конец 1970–1991 г. — провозглашение нового курса на перестройку и возвращение части граждан на этническую Родину (немцев, евреев, греков и т.д.);

9) 1991–2000 г. — распад СССР, обострение социально-экономических, политических и этнонациональных конфликтов внутри российской территории и ряде сопряженных с Россией территориях, связанных с перемещением населения. Данный период связан с либерализацией в правовом регулировании права на свободу перемещения;

10) 2000 г. — настоящее время — постоянное улучшение демографической ситуации, принятие ряда ключевых законодательных актов, позволивших сочетать частные и публичные интересы в сфере миграции.

Анализ становления и развития миграционных процессов в России позволяет сделать несколько теоретических выводов и обобщений. Так, постановка вопроса о миграционных процессах на общетеоретическом и историческом уровнях призвана решить проблему их обоснования как универсальных в сфере правовых отношений. Миграционные процессы атрибутивны как для этой сферы в целом, так и в конкретных правоотношениях и выступают как способы (механизмы) реализации каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Кроме того, выделение обеспечения миграционного



правопорядка в качестве самостоятельного элемента в системе элементов миграционной функции Российского государства позволяет четко определить административно-правовую составляющую данной функции, выявить возможности административного права в

обеспечении миграционной безопасности и обосновать вывод о необходимости корректировки миграционной политики государства — усиление роли органов государственной власти и местного самоуправления в противодействии незаконной миграции.

#### Библиография:

1. Андрианов С.А. Министерство внутренних дел. — СПб., 1902.
2. Березнев А. История органов внутренних дел России. Ч. I. — Воронеж, 1998.
3. Зайончковская Ж.А. Развитие внешних миграционных связей России // Социологический журнал. — 1995. — №1.
4. Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1907.
5. Ремизова М.Н. Рассказы из русской истории: нашествие монголов на Русь. — М., 1901.
6. Рыбаковский И.И. Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья // Социологические исследования. — 1996. — № 11.
7. Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX–XX вв. Историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006.

#### References:

1. Andrianov S.A. Ministerstvo vnutrennih del. — SPb., 1902.
2. Bereznev A. Istorija organov vnutrennih del Rossii, Ch. I. — Voronezh, 1998.
3. Zajonchkovskaja Zh.A. Razvitie vneshnih migracionnyh svjazej Rossii // Sociologicheskij zhurnal. — 1995. — №1.
4. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. — SPb., 1907.
5. Remizova M.N. Rasskazy iz russoj istorii: nashestvie mongolov na Rus'. — M., 1901.
6. Rybakovskij I.I. Migracionnyj potencial russkogo naselenija v stranah novogo zarubezh'ja // Sociologicheskie issledovanija. — 1996. — № 11.
7. Suslin Je.V. Pravovoe regulirovanie migracii i svobody peredvizhenija v Rossii v XIX-XX vv. Istoriko-pravovoe issledovanie: dis. ... d.ju.n. — M., 2006.

*Материал поступил в редакцию 14 июня 2013 г.*