АНТОН ГАЗЕТОВ

Есть ли будущее для слобод в современной России?

В связи с экономическими и политическими событиями 2014 года, как отмечают обозреватели, Россию покинуло около 0,5 млн граждан стран Европы, Северной Америки, Австралии и Новой Зеландии. Такой массовый отток специалистов из стран, развитых в научном и технологическом отношении, наблюдается впервые за последнее десятилетие. На наш взгляд, это усугубляет сложившуюся малоперспективную для технологического развития России структуру прибывающих мигрантов в целом, в том числе тех мигрантов, которые становятся новыми жителями нашей страны.

Из стран, не входящих в СНГ, больше всего за 2011–2013 годы приехало на постоянное место жительство в Россию граждан КНР (10,64 тыс. человек), Монголии (9,4 тыс.) и Турции (7,08 тыс.). Из бывших союзных республик лидирует миграционный прирост граждан Казахстана (86,4 тыс.), Беларуси (62,14 тыс.) и Украины (61,17 тыс.) [1].

Полагаем, что привлечение граждан из стран, где ВВП на душу населения выше российского (Швейцарии, Израиля, Германии, Франции, Италии и др.), может быть исправлено комплексом мер по развитию отечественного законодательства, обеспечивающих приток иностранных граждан, инвестиций, технологий и необходимых компетенций. Это объясняется тем, что имеющаяся структура миграции в значительной мере обусловлена системой ставшего самостоятельной отраслью миграционного законодательства России [Хабриева, 2008. С. 3–14].

Как отмечают специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, появление новых правовых статусов и новых категорий трудовых мигрантов упростили ранее действующие административные процедуры. Однако они не привели к желаемому притоку высококвалифицированных работников либо лиц, желающих развивать свой бизнес в России, в первую очередь, бизнес высокотехнологичный и экспортоориентированный [Андриченко, 2014. С. 5–15].

Действующее миграционное законодательство стимулирует рост ксенофобских настроений [Spahn, 2014. P. 55], что вынуждает Правительство России действовать в двух направлениях. С одной стороны, повышены требования для мигрантов по социокультурной адаптации, с другой стороны, административные усилия и финансовые ресурсы направлены на формирование толерантного отношения в обществе к представителям иных культур. В значительной мере превращение современной России в страну мигрантов, в том числе мигрантов из исламских стран, несет в себе дополнительные риски импортированного экстремизма, к которому оказались не готовы ни простые граждане, ни властные элиты [Malakhov, 2014].

В поиске ответов на сегодняшние проблемы специалисты часто обращаются к исследованиям о прошедших эпохах. Исторический опыт России свидетельствует, что со времён Петра I правители страны проводили политику привлечения иностранцев. При этом до XVIII века расселение иностранцев главным образом проходило в организованных «иноземных слободах». Впоследствии в нашей славной военной истории, науке, искусстве и литературе, архитектуре и строительстве, медицине появилось большое количество уже русских людей с иностранными фамилиями.

Каков был механизм привлечения иностранцев? При Петре I была образована Бурмистрова палата как государственный орган территориального и налогового управления (позже – Ратуша). Ее основной задачей было установление справедливого налогообложения между постоянными жителями слобод и временно находящимися в слободах жителями – «гостями». [2]

По данным историков, иноземцам было разрешено

1 Росстат. Численность и миграция населения Российской Федерации. Таблица «Распределение мигрантов-иностранных граждан по целям поездок». URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_107/ (дата обращения 13.05.2015 г.).

2 В средние века в России «налоговым агентом» была именно община, а налогоплательщиком или «тягловым» был житель этой общины, прикреплённый к своему месту жительства после отмены в 1649 году «белых слобод».

АНТОН ГАЗЕТОВ, заместитель заведующего отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП) (117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34). E-mail: agazetov@izak.ru

Аннотация: Рассматривая исторический опыт по привлечению иностранцев из западной Европы на постоянное место жительства в Россию, автор приходит к выводу об их существенном вкладе в развитие страны, заключавшемся в передаче ноу-хау, технологий, навыков, традиционных для более развитых стран, выходцами из которых они являлись. До сих пор известны и существуют многие предприятия, основанные в свое время переселенцами или их обрусевшими потомками. Предлагается рассмотреть возможность возобновления практики создания иностранных слобод с учетом современных реалий.

Ключевые слова: миграционная политика, иностранцы, переселенцы, слободы, экономическое развитие.

в местах своего компактного проживания оказывать услуги не только при дворцовых мастерских палатах, пушечном дворе, но и вне царских мастерских палат – в своих домах, находившихся в немецкой слободе. Иностранцам было предоставлено право приглашать в помощники мастеров и подмастерьев из-за границы по частному найму, брать в ученики жителей Немецкой слободы, а также русских людей, тем самым производя и продавая изделия по частным заказам, что позволило им расширить рамки их деятельности в XVII веке. В XVIII веке их деятельность стала важным условием развития российского ремесленничества в целом [Ковригина, 2001. С. 342].

Петровская эпоха характеризовалась привлечением иностранцев, главным образом, на военную и гражданскую службу.[3] Манифесты Екатерины II 1762, 1763, 1764, 1770, 1782 годов были направлены на массовое привлечение иностранцев для заселения малолюдных российских земель. К переселению подошли обстоятельно. Была учреждена «Канцелярия опекунства иностранных» в ранге министерства с повышенным статусом[4], с возможностью прямого обращения к императрице. Предусматривалось выделение целевых субсидий и кредитов[5], земельных участков на 1000 семей с учётом возможного прироста населения. Так, на один двор (семью) было выделено 30 десятин (около 33 гектаров)[6], а также « … пустые места, составлявшие шестую часть от общего количества размежеванных участков, для размножающихся впредь жителей того же селения» и «еще столько же земли для ремесленников и других мастеровых людей» [Малышкина, 2011. С. 51].

С учетом бедности приезжих и для их обустройства государство взяло на себя часть расходов по содержанию пасторов и кредитованию строительства церквей, «снабдевая оную всеми нужными утварьми». Компенсировать государственные расходы предполагалось, «взыскивая те издержки, по прошествии льготных лет, с каждого двора по равному числу» [Полное Собрание Законов Российской империи. Собр. 1. Т. XVII. С. 17–18].

Помимо финансовой поддержки и выделения земель переселенцам были гарантированы: «…свободное отправление веры; земли лучшего качества; собственное управление колонией и судопроизводство; свобода торговли и заведения фабрик и заводов; свобода винокурения; невозбранное пользование рыбными и звериными ловлями; тридцатилетнее освобождение от податей, кроме акцизных пошлин; освобождение от рекрутской повинности и право свободного выезда из России, с отдачей пятой части всего нажитого в казну в случае выезда навсегда» [Малышкина, 2011. С. 47–55].

В период с 1763 по 1766 год в Поволжье прибыло и расселилось 6342 семейства немцев-колонистов. С 1782 года поток немецких колонистов (в основном, из Данцига) был направлен в Новороссийский край, с 1813 года переселенцы из герцогства Варшавского и Вюртемберга начали осваивать Бессарабию (Молдову), а в 1817 году в Закавказье появились поселенцы, главным образом, из Вюртемберга. В 1852 году пионерами немецкого землевладения на Кубани стали выходцы из Бессарабии и Таврической губернии, основавшие к 1886 году 13 колоний. Всего в 1882 году в Кубанской области проживали 10142 немца.

Однако в начале Первой мировой войны в русском обществе началась кампания по изъятию земель у немецких колонистов, к тому времени подданных Российской империи. Можно констатировать, что проживание иностранцев на юге России и в других приграничных регионах не только в советское время, но и в царские времена, вызывало серьёзную обеспокоенность. При этом фактов массового «предательства» историками не выявлено.[7] Этнические немцы–меннониты не участвовали в активных боевых действиях по религиозным убеждениям, но были привлечены к работам в инженерных войсках, либо отправлены на Кавказское направление сражаться против турецких войск – союзников Германии [Тверитинов, 2014. С. 180–185].

Исторический опыт показывает, что в случае принятия политического решения о привлечении в Россию на новых условиях западноевропейцев и поселения их на российских землях, необходимо учитывать возможные конфликтные ситуации в военное время.

По данным переписи населения 1897 года, числен-

3 Стоит отметить, что и в XIV веке и в последующее время приезд иностранцев в Россию был относительно легким процессом. Однако выезд из России сопровождался большим количеством формальностей, а получатели различного рода государственных заказов либо жалования, практически попадали в вассальную зависимость, и выезд мог быть осуществлён только с особого разрешения. Согласно Манифестам Екатерины II, выезжающие из страны иностранцы, после 10 лет пребывания и безналоговой деятельности, должны были до 10% от «нажитого» имущества внести в казну.

4 Оценка годового бюджета министерства – около 36 млн. € в год в текущих ценах. Начиная с 1802 года, поселениями заведовало Министерство внутренних дел России, а затем они поступили в ведение Министерства Государственных имуществ. В 1857 году с целью регулирования жизни поселенцев, проживавших обособленно на территории России, был принят «Устав о колониях иностранцев в Империи», в котором закреплялось управление колониями, их разделение, а также права и обязанности колонистов. http://www.rusdeutsch.ru/?hist=1&hmenu0=3&hmenu01=16&hmenu02=74 (дата обращения: 2.05.2015).

5 Крупные суммы для проживания на первоначальном этапе, которые могли составить оценочно до 53,5 тыс. € в текущих ценах.

6 В настоящее время, по предложению полномочного представителя Президента в Дальневосточном округе, предлагается выделение лишь 1 гектара земель, при этом обоснования возможности осуществления предпринимательской деятельности на таких площадях не приводится. Газета «Ведомости». URL: http://www.vedomosti.ru/realty/news/38414331/gubernator-kamchatki-vydelenie-uchastkov-vsem-zhelayuschim (дата обращения: 05.03.2015).

7 Более подробно на форумах http://forum.wolgadeutsche.net/viewtopic.php?p=79905 (дата обращения 01.02.2015 г.).



ность немецкоговорящих подданных составляла 1,8 млн человек при населении Москвы 1,03 млн человек, а Санкт-Петербурга – 1,26 млн человек[8]. В Советском Союзе этнических немцев проживало 2 млн 40 тыс., в том числе в России – 842 тыс. Спустя 20 лет, по результатам последней полной переписи населения 2010 года, численность российских немцев сократилась до 394 тыс. человек, то есть в 2,13 раза [Смирнова, 2012. С. 4], [Росстат, 2012].

На рубеже XX века выходцев из других стран Западной Европы в России жило немного: франкоговорящих всего 16 тыс. человек, англоговорящих – 7 тыс. человек. Несмотря на их небольшую численность, они составляли видную часть общества. Так, например, 75% рекламы издания Южных железных дорог Российской Империи относятся к компаниям, которые были учреждены иностранцами – выходцами их Западной Европы (рисунок)[9]. Заводы известных до сих пор торговых марок, таких, как заводы братьев Сименсов, Эриксона, братьев Нобелей, Макферсона, работали в Санкт-Петербурге. Иностранными фамилиями основаны еще десятки инновационных предприятий того времени. Иностранные граждане в значительной мере были субъектами модернизации царской России, они привносили ноу-хау, промышленный и торговый капитал, хотя, безусловно, и русские купеческое и дворянское сословия также внесли свой вклад в модернизацию России.

Было бы неверно утверждать, что в миграционной сфере Правительство России не предпринимает никаких шагов. Хотя, на наш взгляд, используются ошибочные организационно-правовые механизмы, да и привлекается, в основном, низкоквалифицированная рабочая сила из стран СНГ, в том числе традиционно исламских. Тем не менее, разработаны и приняты государственные программы переселения соотечественников (548 тыс. кандидатов на переселение в Россию с 2006 года)[10]. Они нацелены на лиц, проживающих за рубежом, связанных с Россией, обладающих « …признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии»[11]. Однако большинство желающих приехать в Россию по этим программам – выходцы из бывших республик СССР, из указанной нами целевой группы стран таковых менее 1%.

По нашему мнению, более перспективным направлением является развитие комплекса мер по организации Особых экономических зон (ОЭЗ). Эти зоны, как свидетельствует опыт Китая и Индии, могут способствовать экономическому развитию в правовом и институциональном контексте [Moberg, 2015. P. 167]. Наблюдается диффузия деловой активности на близлежащие территории, которая создает дополнительный эффект при создании современных слобод как европейских центров деловой и инновационной активности.

Организация Особых экономических зон, согласно российскому законодательству, нацелена на привлечение российских и зарубежных юридических лиц, которые должны зарегистрировать свои подразделения в том же муниципальном районе. Здесь принципиальное отличие от политики правителей Российской Империи, которые фокусировали своё внимание на физических лицах, объединённых общими признаками: вероисповеданием, местом жительства, национальностью.

Какие уроки мы можем извлечь для современной России из прошлого?

Первое, иностранцы привлекались к работе в России как носители современных технологий. *Второе*, иностранцы в значительной мере активизировали российское технологическое, научное развитие. *В-третьих*, опыт освоения Сибири и Дальнего Востока выходцами из Европы может быть здравым противовесом китайской трудовой миграции, которую мы наблюдаем последние 20 лет. *В-четвертых*, формирование «слобод», или этнически однородных анклавов исторической перспективы не имеет. Однако сама идея по привлечению современных специалистов может быть рассмотрена для территорий, на которых имеются «послабления» или «изъятия» из принятых на федеральном и региональном уровне норм и правил, которые не позволяют совершить современной России столь необходимую модернизацию. Некоторые отечественные эксперты отмечают, что коренное улучшение предпринимательского климата возможно при

8 Первая Всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. Т. II. Общий свод по Империи результатов разработки данных первой Всеобщей переписи населения, произведенной 28 января 1897 года. СПб., 1905. Таблица XIII. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_lan_97.php (дата обращения 20.05.2015 г.).

9 Образцы промышленной рекламы из личной коллекции автора.

10 ФМС России. Памятка соотечественнику, желающему принять участие в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. URL: fms.gov.ru›Соотечественники›files/pamatka.pdf (дата обращения 22.04.2015 г.).

11 ФМС России. Отчет «Мониторинг Государственной программы за IV кв. 2014 г.» URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/(дата обращения 23.04.2015 г.).

организации на территории России специального правового пространства, максимально приближенного к британскому праву[12].

При признании на общественном уровне факта необходимости массового привлечения иностранных граждан из Европы необходимо разработать такой инструментарий юридических, организационных и финансовых мер, который обеспечил бы успех создания свободных экономических зон, центров инновационного и технико-внедренческого характера, что необходимо современной российской экономике, включая регионы Байкало-Амурской магистрали (регионы Урала, Сибири и Дальнего Востока). И в этом контексте привязка иноземных «слобод» к таким зонам может оказать положительный эффект на их экономическое развитие.

Литература

Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014, № 12

Ковригина В.А. Немцы в ремесле и промышленности Москвы второй половины XVII – первой половины XVIII в. / В.А. Ковригина // Немцы в России. Российско-немецкий диалог: сб. ст. / отв. ред. Г.И. Смагина. – Санкт-Петербург, 2001.

Малышкина Е.В. Начальный этап переселения немцев в Россию: трудности адаптации и определение ареала расселения // Научно-теоретический журнал «Научные проблемы гуманитарных исследований» Выпуск 7, 2011 г.

Полное Собрание Законов Российской империи. Собр. 1. Т. XVII. СПб., 1830.

Росстат. Социально-демографический портрет России: по итогам Всероссийской переписи населения 2010 года, Москва // ИИЦ «Статистика России», Москва, 2012.

Смирнова Т.Б. Динамика численности немцев в России от манифестов Екатерины II до наших дней // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6.

Тверитинов И.А. Кампания по борьбе с «немецким засильем» в черноморской губернии в период Первой мировой войны // History and Historians in the Context of the Time (История и историки в контексте времени), 2014, Vol. (13), № 2.

Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008.

Malakhov, VS (2014) Russia as a New Immigration Country: Policy Response and Public Debate. Europe-Asia Studies. Vol. 66.

Moberg, L (2015) The political economy of special economic zones. Journal of Institutional Economics. Vol. 11.

Spahn, S (2014) Managed Xenophobia Migration and the National Question in Russia. OSTEUROPA. Vol. 64.

12 Мовчан А. Правила не для всех: как побороть рентное государство в России URL: http://daily.rbc.ru/opinions/economics/09/04/2015/55262d189a7947ac2c12f803(дата обращения 09.04.2015 г.).

IS THERE ANY FUTURE FOR 'SLOBODAS' (SETTLEMENTS) IN MODERN RUSSIA?

ANTON GAZETOV, Deputy head of the Department of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation (SISP) (117218, Moscow, B. Cheremushkinskaya str., 34). E-mail: agazetov@izak.ru

Summary: Considering historical experience in attracting foreigners from Western Europe to constant residence in Russia, the author comes to the conclusion about their significant contribution to the development of the country, involving the transfer of know-how, technology and skills that are traditional for the more developed countries from which they were from. There still exist many well - known companies founded by immigrants or their Russified descendants. It is proposed to consider the possibility of resuming the practice of the establishment of foreign 'slobodas' (settlements); however all modern realities should be taken into consideration.

Keywords: migration policy, foreigners, immigrants, settlement, economic development.

References

Andrichenko L.V. Problemy sistematizacii migracionnogo zakonodatel'stva // Zhurnal rossijskogo prava. [Systematization problems of the migration law // Journal of Russian Law] 2014 № 12

Kovrigina V.A. Nemcy v remesle i promyshlennosti Moskvy vtoroj poloviny XVII-pervoj poloviny XVIII v. / V. A. Kovrigina // Nemcy v Rossii. Rossijsko-nemeckij dialog: sb. st. / otv. red. G. I. Smagina. [Germans in the craft and industry of Moscow of the second half of XVII – first half of XVIII centuries / V. A. Kovrigina // Germans in Russia, Russian-German dialogue. Selection of articles. / Publishing editor G. I. Smagina] – Sankt-Peterburg, 2001.

Malyshkina E. V. Nachal'nyj jetap pereselenija nemcev v Rossiju: trudnosti adaptacii i opredelenie areala rasselenija // Nauchno-teoreticheskij zhurnal «Nauchnye problemy gumanitarnyh issledovanij» Vypusk 7 [Initial stage of the migration of the Germans in Russia: difficulties of the adaptation and definition of the settlement area // Science-theoretical journal «Scientific problems of humanitarian studies». Vol. 7.] - 2011 g.

Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj imperii. Sobr. 1. T. XVII. [Complete set of laws of the Russian Empire. Set 1. Vol. XVII.] SPb., 1830.

Rosstat. Social'no-demograficheskij portret Rossii: po itogam Vserossijskoj perepisi naselenija 2010 goda, Moskva [Social-demographic profile of Russia: according to the results of the all-Russian national census of 2010, Moscow] // IIC «Statistika Rossii», Moskva, 2012.

Smirnova T.B. Dinamika chislennosti nemcev v Rossii ot manifestov Ekateriny II do nashih dnej // Sovremennye problemy nauki i obrazovanija. [Dynamics of the quantity of the Germans in Russia from the proclamations of Catherine the Great to the present day // «Modern problems of science and education»] – 2012. – № 6.

Tveritinov I.A. Kampanija po bor'be s «nemeckim zasil'em» v chernomorskoj gubernii v period pervoj mirovoj vojny [Campaign of the struggle against the "German dominance" in the Black sea province during the first world war] // History and Historians in the Context of the Time, 2014, Vol. (13), № 2.

Habrieva T. Ja. Migracionnoe pravo Rossii: teorija i praktika. [Migration law of Russia: theory and practice] M., 2008.