

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ ИЗ КАЗАХСТАНА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX В.

Р.Ю. Почекаев

Кафедра теории и истории права и государства
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге
ул. Союза Печатников, 16, Санкт-Петербург, Россия, 190008

В статье дается характеристика правового регулирования трудовой деятельности мигрантов из Казахстана в пограничных областях Российской империи в XIX в. Дается обзор законодательства, регулирующего статус трудовых мигрантов в пограничных с Казахстаном регионах империи, выявляются проблемы, связанные с его нарушениями, характеризуются меры борьбы с нелегальной миграцией. Автор приходит к выводу, что многие из современных средств правового регулирования статуса трудовых мигрантов и борьбы с нарушением законодательства о них применялись уже в имперский период.

Ключевые слова: Российская империя, Казахстан в XIX в., трудовые мигранты, нелегальная миграция.

Трудовая миграция — явление, по видимому, изначально сопутствующее отношениям между различными государствами. Соответственно, и правовые средства по ее регулированию также имеют весьма давнее происхождение. В некоторых случаях законодатель стимулировал трудовую миграцию, привлекая квалифицированных зарубежных специалистов и создавая им «режим наибольшего благоприятствования». В качестве примеров можно вспомнить особый статус китайских и корейских переселенцев в раннесредневековой Японии [11], карьерные достижения представителей китайского, персидского и среднеазиатского чиновничества в средневековых тюрко-монгольских государствах [10], ну и, конечно, широко известное у нас привлечение «иноземцев» на российскую службу в XVII–XVIII вв.

Однако куда более распространена была миграция «неквалифицированных» работников, приезжающих в соседние государства и регионы с целью заработать больше, чем это было возможно в родных краях. В отличие от вышеупомянутых квалифицированных иностранных специалистов, такие работники пользовались спросом из-за невысокой оплаты их труда, причем их наниматели всячески старались снизить свои издержки еще и тем, что нанимали таких работников неофициально.

Соответственно, законодателю приходилось разрабатывать нормы не только о статусе таких работников, но и в целях борьбы с нарушениями этого статуса работодателями.

Сегодня проблема, связанная как с количеством трудовых мигрантов в России из стран СНГ, так и с их нелегальным пребыванием на территории нашей страны, является весьма и весьма актуальной. Однако она появилась не в наши дни, а имела место и ранее, еще в эпоху Российской империи, поскольку ее международные контакты с соседними государствами отличались многообразием и давали возможности представителям этих государств без особого труда приезжать в Россию, в том числе и «на заработки».

Проблемы, связанные с организацией взаимодействия с трудовыми мигрантами из Китая на Дальнем Востоке Российской империи, уже нашли отражение в исследовательской литературе [6].

Однако подобные проблемы возникали и в отношениях с народами, находившимися в российском подданстве, в частности с казахами, которые вошли в состав России в первой трети XVIII в., однако в течение длительного времени сохраняли значительную автономию в политико-правовой и экономической сфере. Лишь столетие спустя после вхождения в состав России население Казахстана оказалось настолько интегрировано в политико-правовое пространство империи, что сочло возможным покинуть родные края и в поисках заработка отправляться в российские регионы — преимущественно области, пограничные с Казахстаном. Этот процесс, изначально стихийный, очень скоро получил юридическое закрепление, причем, как это довольно часто бывало в азиатских регионах Российской империи, инициатива пошла «снизу», т.е. от региональной администрации, а лишь затем была официально поддержана и центральными властями.

Идея о том, что можно получать дополнительные доходы с казахов, приезжающих наниматься в работники к русским обитателям пограничных населенных пунктов, пришла в голову оренбургскому военному губернатору П.К. Эссену или, скорее, кому-то из представителей его администрации. В результате в 1817 г. было издано распоряжение, которым «киргизцам» (так официально именовались казахи в дореволюционной традиции) дозволялось наниматься на работу, однако для этого следовало получить особый «отпускной билет», являвшийся своеобразным «письменным видом» (кстати, в официальной документации использовались оба понятия — и «билет», и «вид»).

За билет, дающий право работать у жителей Оренбургской линии в течение года, взимался сбор в размере 6 рублей, в течение 4 месяцев — 2 рубля и в течение одного месяца — 50 коп. Собранные средства, как заявлялось в распоряжении, должны были идти в фонд создания Азиатского Неплюевского училища [7. С. 159].

Надо сказать, что обоснование введения такого сбора было весьма убедительным: замысел об открытии Неплюевского военного училища существовал в Оренбурге довольно давно, однако его реализация постоянно откладывалась из-за нехватки средств, так что появление нового источника для их получения, без

сомнения, должно было встретить одобрение и центральных властей. Кстати, именно П.К. Эссен в конечном счете и открыл это учебное заведение в 1825 г. (позднее преобразовано в Неплюевский кадетский корпус) [2. С. 41].

Неудивительно, что в апреле 1820 г. распоряжение оренбургского губернатора было официально утверждено императором Александром I, издавшим в связи с этим именной указ, закрепляющий взимание этого сбора, повелев взимать его и после открытия Неплюевского училища, чтобы «обращать на пользу того же училища» [7. С. 159].

Практика выдачи билетов оренбургскими властями получила дальнейшее закрепление и в последующих актах, регламентировавших статус «киргизов оренбургского ведомства», т.е. казахов Младшего жуза. Так, в «Положении об управлении оренбургскими киргизами» 1844 г. сбор за отпускные билеты фигурирует под названием «плакатного сбора», однако его размер определялся уже в 15 коп. серебром [9. С. 22].

Правом сбора денег за отпускные билеты наделялись станичные начальники Оренбургской пограничной линии, которые периодически (раз в четыре месяца) сдавали собранные средства через управления Оренбургского и Уральско-го войск в пограничную комиссию, на руководство которой возлагался общий контроль за взиманием плакатного сбора [9. С. 14, 23].

Назначение этого платежа оставалось тем же: «Плакатный сбор за билеты причисляется к капиталу Оренбургского Неплюевского военного училища, каковой капитал состоит в ведении Военного министерства, по Департаменту военных поселений» [9. С. 22]. Поскольку все поступившие за билеты сборы фиксировались, наряду с другими налогами и сборами, в специальных «шнуровых книгах» [9. С. 25], пограничная администрация имела возможность не только получать дополнительный доход, но и эффективно вести учет количества мигрантов и сроков их пребывания на российской территории. Именно это обусловило столь пристальное внимание законодателя к правовому закреплению «плакатного сбора».

В 1854 г. «Положением об управлении Семипалатинской области» право выдачи билетов было предоставлено окружным приказам [8. С. 502], т.е. возложено уже не только на имперских чиновников, но и представителей казахской же администрации — старших султанов и заседателей. Кроме того, казахам позволялось отлучаться менее чем на семь дней с устного разрешения аульных старшин. Был уточнен порядок предъявления и сдачи этих билетов: они предъявлялись руководителям военных округов, через которые проходили казахские мигранты, и сдавались при возвращении последних в свой округ. Кроме того, впервые было нормативно закреплено содержание отпускных билетов (хотя уже Положением 1844 г. для них была предусмотрена особая форма бланка): «в билетах означается: имя, прозвание, лета, какие либо приметы, также причины, побуждающие к отлучке и срок для оной» [8. С. 502].

Размер сбора за билеты оставался прежним, серебром, однако цель его была изменена: «За выдаваемые киргизам билеты на кочевку и временные отлуч-

ки, взыскивается за каждый билет по пятнадцати копеек серебром с причислением сего сбора к запасному капиталу, принадлежащему в пособие киргизам» [8. С. 504].

Тем самым законодатель показывал, что стремится не увеличить число сборов с казахских подданных, а всего лишь упорядочить процесс миграции путем выдачи официальных разрешений на перемещение, передавая собранные средства в пользу самих же казахов, с которых эти деньги и собирались.

Кроме того, имперские власти старались показать, что ограничивают миграционные возможности не только казахов, но и других российских подданных, для которых устанавливался некий аналог «отпускному билету» в случае их поездок в казахские округа: «Равномерно каждый российский подданный имеет право быть в кочевьях внутренних киргизов, с установленным законом видом; в противном случае не должны быть впускаемы; ближайший же надзор за сим возлагается на волостных управителей и аульных старшин, подвергая из взысканию за недозволенный пропуск подобных лиц» [8. С. 502].

Кроме того, на аульных старшин и волостных управителей (т.е. опять же представителей местного казахского управления) было возложено составление списков лиц, «кои замечены в дурном поведении»: таким лицам отпускные билеты не выдавались. Если же выяснялось, что мигрант с плохой репутацией по недосмотру властей все же получал разрешение для проезда в российские районы и работы в них, представители местной администрации подвергались «строгому законному взысканию» [8. С. 502].

Дальнейшая интеграция Казахстана в российское имперское политико-правовое пространство обусловило изменение политики властей по отношению к казахским трудовым мигрантам. 21 октября 1868 г. было издано «Временное положение об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях», в соответствии с которым окончательно упразднилось традиционное деление Казахстана на жузы, племена и роды, вместо которых вводилось деление на области и уезды во главе с российскими чиновниками, а не местными управителями.

Этим же положением билетный сбор отменялся: вместо отпускных билетов казахи (причем уже не только «оренбургские», т.е. бывший Младший жуз, но и «сибирские», т.е. Средний жуз) должны были, отправляясь на заработки, получать паспорта, выдачей паспортов ведало волостное начальство, т.е. представители казахского местного самоуправления [5. С. 336].

По сути новый «вид» не слишком отличался от прежнего отпускного билета: он так же имел временный характер, действовал в течение пребывания его обладателя на заработках и сдавался по его возвращении в родной аул. Важен был сам факт распространения на казахов «общего паспортного сбора», который действовал и в отношении остальных подданных Российской империи, покидавших основное место своего проживания.

Таким образом, билеты, как особый вид документа, дающего право казахамна работу вне мест своего основного проживания, действовали с 1817 по 1868 г., после чего особый статус казахских мигрантов был отменен, и они по-

лучили право наниматься на работу в регионах Российской империи наравне с другими подданными.

Следует отметить, что нарушения законодательства о трудовых мигрантах начались уже вскоре после его введения в действие. Практически сразу после введения билетов некоторые казахские правители увидели материальную выгоду от них и присвоили себе право их выдачи. В частности, известен казус с султаном Шигаем — временным правителем Внутренней Орды (Букеевского ханства), являвшейся подразделением Младшего жуза, выделившимся из его состава и обладавшей сложным правовым статусом, подчиняясь как оренбургской, так и астраханской администрации. В 1817 г. вышло распоряжение П.К. Эссена о введении сбора за билеты, а уже в 1818 г. Шигаю начал их выдачу от собственного имени, собирая вырученные средства в собственную казну. В марте 1818 г. ему было сделано предупреждение о недопустимости подобной практики с требованием прекратить выдавать такие билеты [3. С. 103–104]. Тогда Шигаю решил действовать более формально и направил официальную просьбу о предоставлении ему права выдавать отпускные билеты тем жителям Внутренней Орды, которым было бы слишком затратным приезжать к оренбургским властям для оформления билетов. Ответ на его просьбу начальника Оренбургской пограничной комиссии генерал-майора Веселицкого имел весьма любопытную формулировку: он запретил Шигаю выдавать билеты своим подданным, отправлявшимся на заработки в Оренбуржье, но позволил продолжать выдачу билетов тем, кто уезжал с той же целью в Астраханскую губернию, «как г. Астрахань не подлежит его превосходительства (т.е. оренбургского военного губернатора П.К. Эссена — *Р.П.*) ведомству, да и по положению своему не требует таковых мер, какие установлены для пограничных мест Оренбургской линии» [4. С. 197].

Как видим, финансовые интересы соседних областей (в частности, Астраханской губернии) оренбургское руководство, по-видимому, не интересовало, с чем и связано столь благосклонное разрешение Шигаю выдавать билеты своим подданным для работы в астраханских селениях и получать сбор с них в свою пользу! В дальнейшем, убедившись в лояльности и законопослушности Шигая, ему специальным отношением вице-канцлера, т.е. по линии Министерства иностранных дел, было предоставлено право выдавать билеты и тем жителям Внутренней Орды, которые отправлялись из его владения за Урал, на территорию Младшего жуза [1. С. 130].

Подобные попытки казахских правителей присвоить себе право выдачи отпускных билетов и тем самым получить выгоду в связи с трудовой миграцией, впрочем, были немногочисленны. Гораздо более широко была распространена практика более мелких, но гораздо более многочисленных нарушений — просрочка отпускных билетов, наем казахских работников русскими жителями пограничных селений без билетов и пр. Соответственно, власти вводили суровые санкции для таких нарушителей.

Просрочка билетов как нарушение правил трудовой миграции, по-видимому, получила распространение раньше, и, по всей видимости, была связана не столько с предумышленными действиями, сколько с тем, что сами обла-

датели билетов, не слишком хорошо понимали временных ограничений, предусматривавшихся правилами использования билетов.

Незнание и непонимание, впрочем, не освобождало их от ответственности, которая, однако, была не столь суровой: в соответствии с Положением об управлении оренбургскими киргизами 1844 г. штраф за просрочку билета составлял 30 коп. серебром за каждый месяц просрочки. Эти взыскания осуществляли те же органы, которые ведали выдачей билетов, а полученные средства (также официально составлявшие один из источников дохода «по ведомству управления оренбургскими киргизами») шли в особый «пенсионный капитал», предназначенный для выплаты пенсий и пособий казахам, оказавшим услуги российским властям [9. С. 14, 22–23, 25].

К середине XIX в. контакты между казахским и русским населением в оренбургском пограничье развились уже настолько широко, что представители простого населения уже не испытывали необходимости в жесткой регламентации своих взаимоотношений, какая была необходима раньше, пока русские и казахи еще «присматривались» друг к другу.

Активный процесс фронтальной модернизации Оренбуржья имел следствием и то, что казахи все более и более свободно пересекали границу и без особых формальностей нанимались на работу к русским жителям пограничных районов, соответственно, нарушая установленный режим миграции. Эта практика получила настолько широкое распространение, что властям пришлось предусмотреть целый комплекс мер по привлечению к ответственности нарушителей — причем не только казахов, но и русских.

25 декабря 1851 г. были введены в действие «Правила о взыскании с жителей Оренбургского казачьего войска, за держание работников киргизов без билетов и с просроченными билетами», а в мае 1854 г. их положения вошли и в «Положение об управлении Семипалатинской области». В соответствии с этими актами русский хозяин, нанявший «киргиза» с просроченным билетом, уплачивал штраф в 20 коп. серебром за каждый месяц просрочки (т.е. нес ту же ответственность, что и сам мигрант за аналогичное правонарушение), если же он нанимал казахского работника, вообще не имевшего билета, то, помимо штрафа в 30 коп. за месяц, он должен был уплачивать по 5 коп. за каждый день работы такого незаконного мигранта.

В случае повторных нарушений (наем казаха без билета или с просроченным билетом) в течение года виновный выплачивал каждый следующий раз штраф по ставке вдвое больше, чем в предыдущий. При этом если нарушитель не имел возможности сам выплатить штраф, то ответственность за его уплату возлагалась на станицу или селение, в которой он проживал.

Привлекались к административной ответственности также и представители местных властей, допустившие пребывание на вверенной им территории казахов с просроченными билетами или без таковых: они уплачивали штраф в том же размере, что и работодатель, нарушивший миграционный режим. При этом власти подчеркивали, что отнюдь не заинтересованы в этих средствах, предназначая собранные штрафы на организацию «богоугодных заведений собственно

для киргизов». Выявление таких правонарушений и взыскание штрафов возлагались на местные полицейские структуры [8. С. 502–503].

После введения вместо отпускных билетов паспортов ответственность за аналогичные нарушения устанавливалась уже в соответствии с «общими узаконениями» Российской империи [5. С. 336].

Итак, мы можем увидеть, что проблемы, связанные с нарушением режима трудовой миграции возникли отнюдь не в наше время, а были достаточно актуальными и в имперский период. Более того, даже методы регулирования статуса трудовых мигрантов и борьбы с нелегальной миграцией с тех пор очень мало изменились.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бюлер Ф.А.* Киргиз-кайсаки // История Казахстана в документах и материалах: Альманах. Вып. 1. — Алматы: LEM, 2011. — С. 98–141.
- [2] Записки генерал-майора Ивана Васильевича Чернова. — Оренбург: Тов-во печ. дела Каримов, Хусаинов и Ко, 1907.
- [3] *Зиманов С.З.* Россия и Букеевское ханство. — Алма-Ата: Наука, 1981.
- [4] История Букеевского ханства. 1801–1852: сб. документов и материалов. — Алматы: Дайк-Пресс, 2002.
- [5] Материалы по истории политического строя Казахстана. Т. I. — Алма-Ата: Изд-во АН Казахской ССР, 1960.
- [6] *Нестерова Е.И.* Русская администрация и китайские мигранты на юге Дальнего Востока России (вторая половина XIX — начало XX в.). — Владивосток: Изд-во ДВУ, 2004.
- [7] Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXVII. — СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1830.
- [8] Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XXIX. — СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1855.
- [9] Положение об управлении оренбургскими киргизами. — СПб.: Типография Journal de Saint-Petersbourg, 1844.
- [10] *Почекаев Р.Ю., Абзалов Л.Ф.* Почему чиновничество Золотой Орды не стало бюрократией? // Научный Татарстан. Гуманитарные науки. — Казань, 2010. — № 4. — С. 144–154.
- [11] *Суровень Д.А.* Китайско-корейские переселенцы аябито в Японии начала V века // Известия Уральского государственного университета. Сер. 2: Гуманитарные науки. — Екатеринбург, 2011. — № 1 (87). — С. 169–194.

LEGAL REGULATION OF STATUS OF LABOR MIGRANTS FROM KAZAKHSTAN IN THE RUSSIAN EMPIRE OF THE 19TH C.

R.Yu. Pochekaev

The Department of Theory and History of Law and State
National Research University «Higher School of Economics» in St. Petersburg
Soyuz Pechatnikov st., 16, St. Petersburg, Russia, 190008

Article devoted to the legal regulation of labor activity of migrants from Kazakhstan in the Russian Empire of the 19th c. Author reviews the legislation on the status of labor migrants on the boundary regions of the Empire and Kazakhstan, discovers problems, connected with violation of this legislation and characterizes measures of fight against undocumented migration. It seems, that methods of legal regulation of labor migrants' status used today were invented already during the imperial age.

Key words: Russian Empire, Kazakhstan, labor migrants, undocumented migration.

REFERENCES

- [1] *Byuler F.A.* Kirgiz-kaysaki, in: *Istoriya Kazahstana v dokumentah i materialah: Al'manah.* Vyp. 1. — Almaty: LEM, 2011. — S. 98–141.
- [2] *Zapiski general-mayora Ivana Vasil'evicha Chernova.* — Orenburg: Tov-vo pech. dela Kari-mov, Husainov i Ko, 1907.
- [3] *Zimanov S.Z.* Rossiya i Bukeevskoe hanstvo. — Alma-Ata: Nauka, 1981.
- [4] *Istoriya Bukeevskogo hanstva. 1801–1852: Sb. dokumentov i materialov.* — Almaty: Dayk-Press, 2002.
- [5] *Materialy po istorii politicheskogo stroya Kazahstana. T. I.* — Alma-Ata: Izd-vo AN Kazahskoy SSR, 1960.
- [6] *Nesterova E.I.* Russkaya administraciya i kitayskie migranty na yuge Dal'nego Vostoka Ros-sii (Vtoraya polovina XIX — nachalo XX v.). — Vladivostok: Izd-vo DVU, 2004.
- [7] *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. T. XXXVII.* — SPb.: Tipografiya II otdeleniya sobstvennoy ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830.
- [8] *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie vtoroe. T. XXIX.* — SPb.: Ti-pografiya II otdeleniya sobstvennoy ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1855.
- [9] *Polozhenie ob upravlenii orenburgskimi kirgizami.* — SPb.: Tipografiya Journal de Saint-Petersbourg, 1844.
- [10] *Pochekaev R.Yu., Abzalov L.F.* Pochemu chinovnichestvo Zolotoy Ordy ne stalo byurokratyei? // *Nauchnyi Tatarstan. Gumanitarnye nauki.* — Kazan', 2010. — № 4. — S. 144–154.
- [11] *Suroven' D.A.* Kitaysko-koreyskie pereselency ayabito v Yaponii nachala V veka // *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 2: Gumanitarnye nauki.* — Ekaterinburg, 2011. — № 1 (87). — S. 169–194.