

ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В ЦАРСКОЙ РОССИИ И СССР

Статья посвящена историческим и экономическим проблемам управления миграцией в царской России и СССР. Рассматривается организованное переселение, экономический эффект миграций, льготы для добровольных переселенцев, а также вынужденная миграция.

Ключевые слова: миграция, регулирование, депортация, оргнабор, перенаселение, репатриация.

Т.М. Regent

THE HISTORY OF MIGRATION PROCESSES' MANAGEMENT IN TSARIST RUSSIA AND THE USSR

The article is devoted to historical and economic issues of migration management in Tsarist Russia and the USSR. The organized resettlement, the economic effect of migration, incentives for voluntary migrants, as well as forced migration are considered.

Keywords: migration, regulation, deportation, organizational recruitment, overpopulation, repatriation.

Исторический опыт показывает, что для успешного решения проблем миграции требуется прямая или косвенная помощь государства в обустройстве мигрантов. Одновременно такая помощь является важнейшим регулятором направлений и объемов миграционных потоков. В России вследствие «разрастания» на протяжении столетий территории страны государственная миграционная политика всегда играла очень важную роль.

До крестьянской реформы 1861 г. миграция в нашей стране регламентировалась рядом Высочайших Императорских Указов, а также специальными переселенческими законами, которые предусматривали в основном административно-организационные меры воздействия. Осуществлялась миграция в форме правительственной или помещичьей колонизации, но в большей степени – вольнонародного переселения. По мнению А.А. Кауфмана, правительство относилось к последней терпимо и даже благосклонно: всякого рода беглые и самовольцы лучше и дешевле служили государственной цели заселения окраин, нежели правительственная колонизация [1].

В конце XVII – XVIII веках Россия активно привлекала иностранцев, и наиболее яркое выражение эта политика получила при Екатерине II, которая активно поощряла иностранную колонизацию российских земель. В 1763 г. вышел императорский Указ «О дозволении всем иностран-

цам, в Россию въезжающим, селиться, где пожелают», впоследствии дополненный законами о льготах и привилегиях для переселенцев. К числу льгот относились освобождение от уплаты налога в первые 10 лет поселения, отмена воинской повинности, а также свобода вероисповедания. Колонизации подвергались земли, отвоеванные у Османской империи в ходе Русско-турецкой войны. Одновременно, по политическим мотивам, территорию Российской империи покидали сотни тысяч человек (из Крыма выехали в Турцию, на территорию современной Болгарии, около 200 тыс. татар и ногайцев). Позднее, после завоевания западных предгорий Кавказа, в Турцию эмигрировали более 400 тыс. черкесов.

Переселенческое движение решало как политические, так и экономические задачи. Оно рассматривалось как мера общегосударственного значения; по мысли «Устава о благоустройстве в казенных селениях», переселения государственных крестьян были, с одной стороны, средством для поднятия благосостояния как тех крестьян, которым становилось тесно на наделенных землях, так и тех, которые выходили «на новые места», а с другой – средством для заселения многоземельных окраин для более правильного расселения жителей [1]. Последовательной переселенческой политикой знаменит первый министр государственных имуществ граф П.Д. Киселев. До крестьянской реформы 1861 г. переселения осуществлялись в основном в пределах европейской части страны, массового движения в Сибирь не было; до 1850-х годов переселен-

¹ Доктор экономических наук, профессор, декан факультета экономики, управления и финансов НОУ ВПО «Российский новый университет».

цев направляли в Воронежскую, Харьковскую, Тамбовскую, Саратовскую и Оренбургскую губернии.

После отмены крепостного права миграционные процессы усилились, но потребовалось 20 лет, чтобы правительство осознало необходимость регулирования переселенческого движения. Крестьянская реформа в области переселений явилась не шагом вперед, а шагом назад; в пореформенную эпоху переселение не признается законодательством. Причиной тому были распространенные в правящих кругах ожидания, что улучшение культуры сделает землю более производительной и даст возможность каждому хозяину питаться на меньшем пространстве земли, поэтому правительство прекратило противодействовать малоземелью. Кроме того, опасались новой пугачевщины.

Лишь изредка интересы к заселению отдельных окраин заставляли правительство поощрять переселения. Примером тому может служить политическая необходимость в заселении присоединенного Приамурского края; в Амурской и Приморской областях было дозволено селиться всем желающим, как русским, так и иностранцам; особыми правилами 1861 г. были даны широкие льготы по податям и повинностям; в середине 1870-х годов было издано особое положение о порядке колонизации киргизской степи. Особенностью переселенческой политики пореформенной России являлся фактический запрет на выселение крестьян из западных губерний, чтобы не ослабить в западном крае русского элемента.

Только в 1881 г. было утверждено Положение «Об установлении временных правил о переселении крестьян на свободные казенные земли». Однако эти правила, скорее, сдерживали переселение, чем способствовали ему. В то же время, потребность в переселении была столь велика, что за ним не поспевало ни землеотводное дело, ни ссудная помощь.

Новый закон о переселении, утвержденный в 1889 г., вводил ряд льгот (по арендным платежам, исполнению воинской повинности, получению ссуд). Закон не был опубликован, и это отрицательно сказалось на переселенческом движении.

В корне изменить взгляд правительства на переселенческое движение заставило строительство Сибирской железной дороги. В 1893 г. был утвержден состоящий под личным председательством государя императора Комитет Сибирской железной дороги, призванный обеспечить регулирование переселения. Расходы по ор-

ганизации переселений были отнесены на особый 14-миллионный фонд «вспомогательных по Сибирской дороге предприятий». Система предоставляемых льгот и пособий была расширена (выдавались разнообразные ссуды: путевые, на хозяйственное обустройство, на посев; безвозмездно отпускались лесоматериалы на возведение приусадебных построек), были организованы склады сельскохозяйственного инвентаря. На ссудные деньги можно было приобрести 2 лошади, 2 коровы, 2 телеги, сани, сбрую, необходимые земледельческие орудия.

Из фонда императора Александра III, образованного на частные пожертвования, осуществлялось церковно-школьное строительство. Интерес к переселенческому движению был вызван, прежде всего, экономическими соображениями: постройка железной дороги лишь при условии заселения и промышленного развития Сибири могла принести выгоду народному и государственному хозяйству.

Эта система льгот распространялась не только на организованные переселения, но и на индивидуальные переселенцев. Размер предоставляемой помощи был дифференцирован и зависел от территории вселения и конкретной потребности переселенцев. Правительство активно занималось организационными проблемами: перевозкой переселенцев, организацией сети врачебно-продовольственных пунктов, подготовкой участков для расселения. Ожидаемое истощение запасов пригодных для колонизации земель побудило правительство принять, начиная с 1895 г., ряд серьезных мер, направленных к увеличению этих запасов: предпринято обследование огромных, дотоле совершенно не изучавшихся пустынных и таежных пространств Сибири.

Закон 1904 г., в основу которого был положен принцип свободы переселения, обеспечивал поддержку со стороны правительства только тем переселенцам, которые выбывали из местностей, откуда признавался желательным отток населения, либо направлялись в районы, определенные для заселения. Для желающих воспользоваться государственным содействием в переселении устанавливались возможности для выбора земельного участка. Было образовано специальное Переселенческое управление, которое приобрело характер учреждения чрезвычайной важности, т.к. в нем сосредотачивались все сведения о Зауралье, и в качестве «всеазиатской земской управы» оно фактически влияло на жизненный уклад и развитие производительных сил целых территорий государства [3].

Последующие изменения в регулировании правительством миграционных потоков расширили и уточнили систему государственных льгот переселенцам. Например, размеры ссуд на обустройство устанавливались не в зависимости от нуждаемости переселенцев, а в соответствии с хозяйственной трудностью и государственной возможностью заселения того или иного района. Были организованы склады продукции (сельскохозяйственной, лесной) для оказания помощи переселенцам, велись работы по расширению дорожной сети, по исследованию новых территорий.

Однако в переселенческом деле не все обстояло гладко: правительство, не справляясь с наплывом переселенцев, начинало с ними борьбу, понижая размеры ссудной помощи. Было много критики землеотводного дела. По остаточному принципу осуществлялась прокладка дорог, что затрудняло переселенческое движение.

Главной задачей переселенческой политики тех лет становится заселение окраин русскими людьми. И эта задача решается довольно успешно, в отличие от борьбы с малоземельем и попытками внести существенные изменения в экономическую жизнь российской деревни. По словам А. Кауфмана, переселения, оказывая иногда ощутимое воздействие на ту или иную общину, волость, изредка, может быть, на уезд, откуда уходит на новые места заметная часть населения, представляет собой нуль с точки зрения возможного влияния на общий ход русского народного хозяйства [1].

Активно проводившаяся государством политика переселения опиралась на систему концептуальных взглядов, появившуюся к концу XIX века.

Пользовалась признанием концепция поэтапных, или волновых, переселений. Считалось, что окраинные районы должны заселяться жителями из смежных с ними промежуточных территорий, т.к. для последних издержки переселения не будут столь велики.

Успешность переселения ставилась в зависимость от схождения природно-климатических и хозяйственных условий районов выхода и вселения мигрантов. Большое внимание уделялось составу переселенцев: как показывала практика, для переселений более подходили сравнительно зажиточные крестьяне и семьи с большим числом работников, способные в короткий срок устроиться на новом месте.

Существовали разные мнения относительно необходимости помощи переселенцам. Согласно

одной (и, видимо, господствовавшей) точки зрения, успех переселенческой политики зависел от мер по облегчению устройства переселенцев в районах вселения. Другая точка зрения во главу угла ставила не заботу о каждом конкретном переселенце, а необходимость подъема хозяйства самого района вселения.

Как видно, дореволюционное переселенческое движение накопило большой практический опыт и определило теоретические основы регулирования миграции в России.

Война 1914 г. и последовавшие за ней революционные потрясения свели на нет наладившийся было в масштабах страны процесс организованного переселения: не стали предоставляться кредиты, были свернуты землеустроительные работы. По общему правилу, во время войны отпускались кредиты на поддержание «старого», но ввиду особых свойств переселенческих работ (их растянутости во времени на два, три и более лет) это правило оказалось равносильным уничтожению в корне достигнутых ранее результатов. К февралю 1917 г. переселенческое дело оказалось в состоянии явного неблагополучия.

С октября 1917 г., в отличие от переселенческой политики прежних лет (допускавшей участие самого переселяющегося в расходах и риске переселения), закон о социализации земли все бремя регулирования переселения возлагал на государство, оставляя за переселяющимися только выполнение плана. Так была произведена «национализация» переселенческого процесса.

Советская власть, в соответствии с Циркуляром по переселенческому управлению от 6 марта 1918 г., призывала к удержанию крестьян от переселения, к направлению их внимания на расселение внутри Европейской России (напомним, что в отдельные периоды восточные регионы страны были отрезаны Гражданской войной). В первые годы Советской власти хозяйственно-систематизированное переселение не велось – за полным отсутствием средств и организационной неналаженностью.

С введением НЭПа создались предпосылки для организации колонизационных мероприятий в новой трактовке. Ряд статей Земельного кодекса, принятого в октябре 1922 г., был посвящен вопросу о плановом переселении. Кодекс устанавливал возможность предоставления государственных льгот плановым и внеплановым переселенцам, которые с разрешения переселенческих организаций поселялись на колонизируемых землях.

17 сентября 1924 года были утверждены тезисы «О ближайших задачах советской власти в области колонизации и переселения». Первый тезис был таким: «Задачей колонизации должно быть вовлечение в хозяйственный оборот необжитых земель с целью увеличения сельскохозяйственной и промышленной продукции страны путем рационализации как с точки зрения общегосударственных, так и местных интересов расселения и эксплуатации естественных богатств колонизируемых районов». Народному комиссариату земледелия РСФСР, ведавшему переселением в пределах Республики, поручалось организовать Колонизационный фонд.

Развивая плановое переселение, государство стремилось тем самым придать стихийно начавшемуся движению организованный характер. При этом правительство стремилось удерживать от переселения беднейшее крестьянство, понимая его объективные трудности в обустройстве.

Постановлением ЦИК и СНК Союза ССР 1926 г. «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению» предусматривалось, что расходы по землеустройству беднейшей части крестьянского населения будут осуществляться за счет государства. Этим постановлением вводился льготный переселенческий тариф, долгосрочный льготный кредит (до 8 лет) на землеустроительные работы, а также льготы переселенцам по обложению единым сельскохозяйственным налогом. Право пользования льготами предоставлялось только расселявшимся в соответствии с планами переселения и землеустройства, ежегодно устанавливавшимся декретом ВЦИК и СНК РСФСР.

Коллективизация внесла в переселенческий процесс важное нововведение: правительство предоставляло ряд преимуществ членам переселенческих колхозов перед индивидуальными переселенцами. Со второй половины 1929 г. льготное переселение крестьян-единоличников было отменено, государство принимало на свой бюджет только колхозное переселение.

Системы льгот, применявшиеся Советской властью, были достаточно дифференцированы. Например, для Дальнего Востока в 1920-е годы размеры ссудной помощи зависели от того, относилась территория края к «обжитой», «полуобжитой» или «необжитой». Впоследствии все осваивавшиеся местности страны были разделены на два пояса – в зависимости от удаленности от центра страны и условий работы.

С 1920-х годов начала закладываться система переселенческих льгот для отдельных мест-

ностей страны. В 1923 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли декрет «О льготах для командированных на работы в отдаленные местности РСФСР», под который попадали не только временные служебные командировки, но и направления на постоянную работу. В соответствии с этим декретом и последующими правовыми актами в 1920–1930-х годах были выделены отдаленные местности, в которых рабочим и служащим предоставлялся ряд специфических льгот. В перечень отдаленных местностей помимо сибирских, дальневосточных губерний и северных районов был включен и ряд южных республик.

К началу Великой Отечественной войны существовала сложная система льгот для работавших в районах Крайнего Севера и отдаленных местностях РСФСР. Меры, стимулировавшие миграционный приток в северные районы, были отменены в 1942 году в связи с войной; в 1945 году они были вновь введены.

Начиная с 1930-х годов курс на индустриализацию определил государственные предпочтения в материальном стимулировании работников, направлявшихся в промышленность по оргнабору. Планирование районов вербовки рабочих для нужд строительства, промышленности и транспорта возлагалось на Наркомтруд СССР, а ответственность за привлечение рабочей силы – на хозяйственные органы предприятий.

За 10 предвоенных лет путем оргнабора было перераспределено 28,7 млн человек, основную часть которых составляли сельские жители.

Однако большой по масштабам приток рабочей силы из сельского хозяйства, а также быстрый рост ряда городов определили необходимость проведения ограничительной миграционной политики уже в 1920–1930 гг. На Пленуме ЦК ВКПб в июне 1931 г. был поставлен вопрос об ограничении роста Москвы и Ленинграда, впоследствии эти меры распространились и на ряд других крупнейших городов страны. В 1932 г. постановлением ЦИК и СНК СССР в стране была введена единая паспортная система и обязательная прописка по месту жительства (СЗ СССР, 1932, № 84). Эти меры позволили установить более действенный государственный контроль за перемещением трудовых ресурсов по стране.

Высшей, и наиболее жестокой, репрессивной формой организованной миграции явились депортации и предвоенные зачистки границ. Первые масштабные депортации в начале 1930-х годов были связаны с коллективизацией и раскулачиванием. «Спецпоселенцы» участвовали в ко-

лонизации Севера и других «отдаленных мест». В годы Великой Отечественной войны депортации проводились по национальному признаку, им подвергались целые народы – немцы, карачаевцы, балкарцы, чеченцы, ингуши, крымские татары, греки, калмыки, турки-месхетинцы и некоторые другие.

Зачистки границ производились с середины 1930-х годов и также устраивались по этническому признаку: западные границы освобождались от неблагоденных финнов, немцев, поляков, южные – от курдов и ирани, восточные – от корейцев.

Места, заселявшиеся ранее депортированными народами, пустели и требовали компенсационных переселений. В них, часто вопреки доброй воле, были втянуты другие народы: русские, грузины, осетины, кабардинцы, аварцы, лакцы и др. Сам термин «депортация» был разделен учеными на два вида: репрессивные (выселение этноса в другую географическую часть страны) и насильственные (принудительные переселения части нерепрессированного этноса на освободившиеся в результате высылки земли). Репрессивные депортации приводили к массовым людским потерям.

Депортации сопровождалась упразднением национальных образований и изменением административно-территориального деления, они заложили «мину замедленного действия» под многие межэтнические конфликты рубежа 90-х годов XX века. Принудительные переселения продолжались и в послевоенное время.

Российские граждане были жертвами и международных депортаций, в качестве «остарбайтеров» они вывозились в Германию, после войны последовала их массовая репатриация на родину.

В итоге репрессивным, принудительным миграциям внутри страны в 1930–1950 гг. подверглось около 6 млн человек, а послевоенным репатриациям – 5,7 млн человек.

Послевоенные годы отмечены наиболее сильной «заорганизованностью» миграционных процессов, что объяснялось потребностью в концентрации сил огромных масс трудящихся. При этом организационные мероприятия проводились либо отдельными ведомствами, либо – чаще – отдельными предприятиями и организациями [2].

С начала 1960-х гг. произошли определенные изменения во внутренней миграционной политике, выразившиеся в усилении роли ее стимулирующей составляющей. Новое направление в стимулирующей миграционной полити-

ке было связано с решением проблемы стабилизации населения в сельской местности Нечерноземной зоны РСФСР. Например, значительно увеличивались размеры единовременных пособий семьям с детьми, переселяющимся в колхозы, совхозы, обеспечивалось бронирование жилой площади по месту постоянного жительства на срок до 5 лет.

При этом ограничительные мероприятия системы управления миграцией продолжали действовать и развиваться. Помимо системы прописки использовались экономические меры регулирования роста крупных городов посредством ограничения капитальных вложений в промышленность и другие сферы народного хозяйства. В постановлении, принятом в 1981 г., запрещено строительство и расширение за счет нового строительства в 91 крупном городе и ограничено в 57. Дальнейшее развитие действующих промышленных предприятий в городах, подпадающих под ограничение, могло осуществляться за счет реконструкции и технического перевооружения с тремя ограничениями: без увеличения численности работников; без увеличения производственных площадей; без увеличения объема вредных стоков и выбросов.

Были установлены ограничения на прием на работу тех людей, которые не проживают в данном городе или его пригородной зоне. В итоге фактически «закрытыми» для мигрантов оказались 200 из 300 городов с населением 100 тыс. человек и более.

Административные меры регулирования миграционных процессов сопровождалась развитием системы льгот материального и нематериального характера. В послевоенный период такие стимулирующие меры играли немалую роль в перераспределении населения в малообжитые районы, в районы активного промышленного освоения и восстановления разрушенного хозяйства. В то же время, сила воздействия этих мер на миграционные процессы не была постоянной, а менялась в зависимости от времени и места действия.

Не всегда и не везде меры экономического стимулирования миграции оказывались адекватными тем затратам (в широком смысле этого слова), которые несли мигранты в заселяемых районах. В послевоенный период значительные льготы предоставлялись переселявшимся в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Они регулировались многими нормативными актами; например, Указы Президиума Верховного Совета СССР от февраля 1960 г. и сентя-

бря 1967 г. упорядочивали и расширяли систему льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, и др.

Жилищные льготы переселенцам устанавливались Постановлениями Совета Министров СССР от 1982 г. «О жилищно-строительной кооперации» и 1985 г. «О мерах по обеспечению работников предприятий, учреждений и организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, жилой площадью в других районах страны».

Министерством труда РСФСР в 1990 г. была утверждена инструкция «О порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами». Постановления Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС 1988–1990 гг. регламентировали порядок исчисления непрерывного стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Основные льготы для северян предусматривали установление льготного трудового стажа, северного коэффициента (надбавки) к заработной плате, введение дополнительных отпусков, возможность бронирования жилья по прежнему месту жительства переселенца, бесплатный или льготный проезд и провоз имущества и т.д.

Система льгот для переселенцев в регионы Крайнего Севера была призвана привлечь население на постоянное жительство и удерживать его в обживаемых районах до тех пор, пока там не будут созданы условия жизни, соответствующие трудностям осваиваемых территорий. Долгое время льготы получали только организованные переселенцы или командированные на Север. Местные уроженцы, а также лица, прибывшие из других областей самостоятельно, льготами обычно не пользовались.

Со временем стало очевидно, что ставка на одни только льготы, регулирующие переселение в районы Севера (с учетом ограниченности выделяемых средств), не могла выполнить поставленные задачи. Фактическое прекращение действия системы льгот произошло вследствие всеобщего социально-экономического кризиса, начавшегося с распадом СССР, сопровождавшегося гиперинфляцией, сокращением производства. В условиях рыночной экономики системы льгот оказались неэффективными. В результате из малообжитых районов Севера начали возвращаться переселенцы к местам прежнего проживания.

Появилась острая необходимость усовершенствовать законодательство. В феврале 1993 г. Верховный Совет Российской Федерации принимает Закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». В июле того же года принято Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О поставках продукции (товаров) в 1993 г. для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и др. Однако эти нормативные акты также ограничивались только льготами.

Отсутствие комплексного подхода к формированию среды обитания человека как необходимого условия для создания постоянного населения в районах с экстремальными природными условиями предопределило малоэффективный итог политики освоения новых районов.

Таким образом, практика государственного регулирования миграционных процессов в России, при всех ее успехах и провалах, имела глубокие исторические корни и разработанную, применительно к конкретным историческим и социально-экономическим условиям развития страны, теоретическую базу. Однако методы управления миграцией населения, использовавшиеся в условиях плановой социалистической экономики, административно-командной системы управления, с началом реформ оказались неприменимы. Более того, в условиях перехода к рыночным отношениям отдельные достижения предыдущих эпох (например, формирование постоянного населения в районах Крайнего Севера) превратились в огромную проблему, решать которую предстояло немедленно.

Кроме того, несмотря на богатый опыт регулирования внутренних миграций, в нашей стране практически отсутствует практика управления внешними миграционными процессами. Государство, державшее границу «на замке», многие десятилетия не допускало свободного выезда граждан за пределы территории страны. Исключение составляет послереволюционный период, когда страну по политическим мотивам покинули около 2 млн граждан, а также период Великой Отечественной войны, во время которой миллионы жителей СССР были насильственно угнаны на принудительные работы в Германию и другие страны гитлеровской коалиции. Впоследствии большинство из них были репатрированы на Родину, однако масштабных мероприятий по их адаптации и интеграции, в силу известных обстоятельств, не производилось.

В то же время, СССР был фактически закрыт для въезда иностранцев в силу враждебного окружения и изоляционистской политики руководства страны. Советский Союз не был интегрирован в международный рынок труда и капиталов, а привлечение иностранной рабочей силы осуществлялось только из некоторых стран-членов СЭВ в рамках соответствующих межправительственных соглашений.

Последнее десятилетие XX в. было отмечено коренными изменениями в характеристике миграционных процессов в России. Это касалось как масштабов, так и структурной составляющей основных миграционных потоков, появления таких категорий мигрантов, как бежен-

цы, вынужденные переселенцы, незаконные мигранты, экологические мигранты, репатрианты и т.п. Неслучайно к миграционным проблемам в России в эти годы было привлечено внимание не только государственных структур, но широких кругов общественности, ученых.

Литература

1. Кауфман, А.А. Переселение и колонизация. – СПб., 1905.
2. Исторический опыт регулирования миграции в России / под ред. Л.Л. Рыбаковского). – М., 1994.
3. Ямзин, И.Л., Вошинин, В.П. Учение о колонизациях и переселении. – Л., 1926.