

Краснодарский университет МВД России

**В. В. Грицай**

**МИГРАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИИ  
В XX ВЕКЕ  
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Краснодар  
2019

УДК 325.1  
ББК 60.7  
Г85

Одобрено  
редакционно-издательским советом  
Краснодарского университета  
МВД России

Рецензенты:

*С. С. Лампадова*, кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербургский университет МВД России);

*А. Н. Жеребцов*, доктор юридических наук (Краснодарский университет МВД России);

*А. С. Быков* (Управление на транспорте МВД России по Южному федеральному округу).

**Грицай В. В.**

Г85 Миграционные отношения в России в XX веке (историко-правовой аспект) / В. В. Грицай. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2019. – 130 с.

ISBN 978-5-9266-1546-0

В монографии рассматриваются вопросы организации, нормативного и правового обеспечения государственной миграционной политики в России в XX веке. Раскрываются тенденции развития миграционных отношений, их направления и степень государственного регулирования.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 325.1  
ББК 60.7

ISBN 978-5-9266-1546-0

© Краснодарский университет  
МВД России, 2019  
© Грицай В. В., 2019

## Введение

Миграционные отношения в современных условиях глобализации мировых процессов становятся определяющими в своем влиянии практически на все аспекты жизни и деятельности человеческого сообщества, правительств, государств.

Миграция – сложное многоаспектное социальное явление, определяемое как процесс перемещения населения в пространстве, вызванное различными причинами и приводящее, соответственно, к различным последствиям.

В последнее время феномен миграции вызывает все возрастающий интерес со стороны ученых: историков, социологов, демографов, юристов и др. Приходит понимание того, что ближайшее будущее человечества напрямую связано с миграционными процессами. Мир стоит на пороге формирования новой системы мироустройства, и феномен миграции будет играть в этом процессе не последнюю, а на определенных стадиях главную роль.

Миграция как явление сопровождает ту или иную человеческую деятельность всегда, разница лишь в объемах и интенсивности процесса, причинах, породивших перемещение, и условиях, в которых оно происходило.

По-нашему убеждению, государство, которое стремится сохранить свой суверенитет и достойно ответить на любые вызовы современности, обязано иметь собственную современную миграционную систему. Она должна быть сформирована с учетом зарубежного и отечественного опыта организации и управления миграционными потоками. Миграционная система государства должна быть очень гибкой, чтобы чутко реагировать на изменения в политической, социально-экономической, правовой, демографической и иных сферах.

Анализ исторического прошлого позволит оценить современную миграционную систему России, параметры модернизации ее структуры в условиях глобальной трансформации условий жизнедеятельности людей, общественных, семейных и иных ценностей, трансформации рынка труда, формирования качественно новых миграционных потоков.

Предметом нашего исследования выступают миграционные процессы и степени их государственного регулирования в России в конце XIX – первой половине XX в.

Целью исследования является определение характера миграционных отношений, причины и условия формирования миграционных потоков в России в указанный период.

Актуальность изучения миграционных процессов, истории их формирования, развития и правового обеспечения в указанный период не вызывает сомнения и обусловлена также тем, что именно в конце XIX – начале XX в. на закате существования Российской империи в общих чертах сложилась миграционная система, которая впоследствии не раз доказывала свою эффективность. Она была воспринята новой советской властью и после свержения самодержавия. Молодая советская республика дополняла ее новым содержанием и успешно использовала, обеспечивая нужды коллективизации, индустриализации и решая задачи по укреплению обороноспособности страны, продолжая успешно осваивать ее бескрайние просторы.

Еще одна причина изучения данной темы: она не обладает высокой степенью разработанности. Кроме того, усматривается необходимость провести сравнительно-правовой анализ нормативных актов имперского и советского периодов и подтвердить либо опровергнуть универсальность методов и способов нормативно-правового регулирования миграционных процессов вне зависимости от политической системы общества, типа государственного устройства и социально-экономической формации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Определить характер миграционных отношений на закате существования Российской империи, т. е. в период со второй половины XIX в. до начала XX в.

2. Выявить основы правового регулирования миграции в этот период, дать историко-правовую оценку действующим нормативным актам.

3. Проследить генезис правового обеспечения миграционных процессов в указанный период.

4. Дать характеристику миграционных процессов в России в период революции и Гражданской войны.

5. Определить цели и задачи миграционной политики советской власти в первые годы ее существования.

6. Установить основные правовые акты и методы реализации миграционной политики в период коллективизации и индустриализации.

7. Охарактеризовать советскую миграционную систему в условиях Второй мировой войны.

8. Определить с историко-правовой точки зрения итоги формирования устойчивой модели миграционной системы и перспективы ее развития в современных условиях.

Для решения поставленных задач был рассмотрен ряд работ дореволюционных и современных отечественных авторов, а также основные, на наш взгляд, нормативные правовые акты указанного периода.

Характеризуя литературу, посвященную миграционной политике, традиционно делят ее на три части: дореволюционную, советскую и современную. Заметим, что иностранная литература изучалась нами лишь в связи с необходимостью знакомства с общими положениями теории миграционных процессов, например, основные законы миграции сформулированы в работах Э.Г. Равенштейна<sup>1</sup>.

Отечественная дореволюционная научная литература по вопросам миграции не может быть названа обширной, но зато проблемы, которые она затрагивала, носили основополагающий характер.

Среди досоветских авторов необходимо отметить российского статистика А.А. Кауфмана, который в своей работе «Переселение и колонизация» весьма подробно дал характеристику переселенческой политики царского правительства<sup>2</sup>. Его идеи получили свое развитие и в трудах других авторов, таких как В.П. Вошинин, И.Л. Ямзин и др.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ravenstein E. The Laws of Migration // Journal of the Statistical Society. 1885. № 46. P. 167–235; Ravenstein E. The Laws of Migration: Second Paper // Journal of the Royal Statistical Society. 1889. № 52. P. 241–305; Цит. по: Василенко П.В. Зарубежные теории миграции населения // Псковский региональный журнал. 2013. С. 37.

<sup>2</sup> Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб.: Тип. т-ва «Общественной пользы», 1905.

<sup>3</sup> Ямзин И. Переселенческое движение в России с момента освобождения крестьян. Киев, 1912.

Но нам хотелось бы упомянуть еще одного автора, имя которого не так часто встречается в литературе.

Речь идет о Ф.М. Уманце, который в 1884 г. опубликовал в Санкт-Петербурге работу «Колонизация свободных земель России», где были сформулированы законы «эмиграции в применении их и условиях русской жизни»<sup>1</sup>. Стоит заметить, что произошло это за год до знаменитых публикаций упомянутого Э.Г. Равенштейна, которые состоялись в 1885 г.

Ф.М. Уманец, отстаивая положение о том, что «законы миграции не должны нарушать законов природы», т. е. миграционный процесс есть процесс естественный, полагает, что государство должно руководить, поддерживать и направлять переселенческий (миграционный) процесс. В дальнейшем вернемся к содержанию этой работы, поскольку чтим ее как основополагающую для трудов перечисленных авторов.

В 1891 г. вышла работа А.А. Исаева «Переселения в русском народном хозяйстве», где автор, в целом разделяя мнения предыдущих исследователей, указывает на то, что колонизация и связанные с ней переселения, есть необходимый атрибут каждого современного развивающегося государства, и дает сравнительную характеристику колониальных систем России и других стран: Англии, Франции, Голландии. Он рассуждает о том, как много схожего в развитии западноевропейских колоний и окраин нашего отечества, но есть и важное отличие, делающее русскую колониальную политику более выгодной: это отсутствие политических разногласий между центром и осваиваемой территорией и прогнозируемый характер результатов колонизации<sup>2</sup>.

Еще один интересный факт, который заслуживает особого внимания: в Киеве в 1912 г. вышла работа И. Ямзина «Переселенное движение в России с момента освобождения крестьян», которая была удостоена премии и золотой медали, присуждаемой юридическим факультетом Киевского Императорского университета. А чуть позднее В.П. Воцинин под редакцией Г.Ф. Чиркина, бывшего в ту пору руководителя Переселенческого управления, составил сборник законов и распоряжений «Переселение и зем-

---

<sup>1</sup> Уманец Ф.М. Колонизация свободных земель России. СПб., 1884.

<sup>2</sup> Исаев А.А. Переселения в русском народном хозяйстве. СПб.: Изд. А.Ф. Цинзерлинга, 1891. С. 27.

леустройство в Азиатской России»<sup>1</sup>. Примечательно, что авторам принадлежит работа «Учение о колонизации и переселениях», вышедшая в 1926 г. с подзаголовком о том, что данное издание допущено научно-политической секцией Государственного ученого совета в качестве учебного пособия для высших учебных заведений<sup>2</sup>.

По-нашему мнению, вряд ли нужно искать более красноречивое подтверждение тезиса о преемственности переселенческой политики Российской империи новой властью. И знакомство с содержанием этой работы убеждает читателя в том, что речь идет о копировании основных направлений миграционной политики Российской империи новой властью.

Рассматривая советский период, необходимо упомянуть работы целого ряда современных ученых, разработавших различные концепции миграционных процессов и отношений.

Среди прочих считаем необходимым особенно отметить: концепцию мобильного демографического и миграционного перехода В. Зелинского<sup>3</sup>, концепцию миграционной подвижности населения Б.С. Хореева<sup>4</sup>, концепцию трехстадийности миграционного процесса Л.Л. Рыбаковского<sup>5</sup> и др. В дальнейшем предполагается их более подробное рассмотрение.

Отметим отдельно работы исторического направления В.М. Кабузана<sup>6</sup>, этнологического направления В.А. Тишкова и демографического направления В.Н. Ракачева.

Нами активно использовались работы в области правового регулирования миграционной политики России О.Д. Воробьевой,

---

<sup>1</sup> Переселение и землеустройство в Азиатской России: сб. законов и распоряжений / сост. В.П. Вошинин; под ред. Г.Ф. Чиркина. Петроград, 1915.

<sup>2</sup> Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Учение о колонизации и переселениях. М.; Л.: ГИЗ, 1926.

<sup>3</sup> Zelinsky W. The hipotesis of the Mobility Transition // Geographical Review. 1971. № 61. P. 219–249.

<sup>4</sup> Хореев Б.С., Чапек В.Н. Проблемы изучения миграции населения. М.: Мысль, 1978.

<sup>5</sup> Рыбаковский Л.Л. Миграции населения (вопросы теории). М.: ИСПИ РАН, 2003; Рыбаковский Л.Л. История и теория миграции населения М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016.

<sup>6</sup> Кабузан В.М. Эмиграция и реэмиграция в России в XVIII – начале XX в. М.: Наука, 1998.

Н.А. Ворониной, Л.И. Графовой, Ж.А. Зайончковской, В.А. Ионцева, Т.М. Регент и других авторов.

Не остались без нашего внимания и некоторые диссертационные исследования по различным аспектам миграционных отношений и их регулирования, выполненные в последние десятилетия, среди которых необходимо отметить работы: М.Л. Тюркина, Т.Н. Ольховик, В.Н. Ракачева, В.Н. Петрова, В.А. Ионцева, Е.Н. Чернолуцкой, А.Н. Кругловой<sup>1</sup>.

Для характеристики правовых источников по изучаемому периоду также считаем целесообразным разделить их по хронологическому принципу. В первую группу источников включим нормативные правовые акты органов государственной власти Российской империи, во вторую – акты советского правительства.

К рассмотрению принимались в основном положения, оказавшие значительное влияние на развитие миграционных отношений, а также только те, которые были доступны нам в оригинальном виде полнотекстовых версий.

Характеризуя источниковую базу первой группы, отметим, что одним из самых первых нормативных актов, касающихся миграционных отношений в интересующий нас период, нужно считать манифест 19 февраля 1861 г., который, по сути, дал начало формированию миграционного потока, имеющего массовый характер. Это документ, декларирующий возможность передвижения, но не регулирующий, к сожалению, реализацию этой возможности.

Позднее, 13 июля 1889 г., Высочайше утверждено мнение Государственного совета «О добровольном переселении сельских

---

<sup>1</sup> Тюркин М.Л. Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; Ольховик Т.Н. Нелегальная миграция в России: исторический аспект: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2004; Ракачев В.Н. Население Кубани и Ставрополя в 1930–1950-е гг.: историко-демографическое исследование: дис. ... д-ра ист. наук. Краснодар, 2017; Петров В.Н. Этнические миграционные процессы как фактор социальных взаимодействий в регионе. Теоретико-методологический и эмпирический анализ: дис. ... д-ра социол. наук. М., 2004; Ионцев В.А. Международная миграция населения: закономерности, проблемы, перспективы: дис. ... д-ра экон. наук. М., 1999; Чернолуцкая Е.Н. Принудительные миграции на советском Дальнем Востоке в 1920–1950 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. Владивосток, 2012; Круглова А.Н. Миграционная подвижность в депрессивных регионах Средней России: дис. ... канд. геогр. наук. СПб., 2008.

обывателей и мещан на казенные земли и о порядке переселения лиц означенных сословий, переселившихся в прежнее время».

Далее наше внимание сосредоточено на двух наиважнейших документах, утверждающих создание в империи структур, которые будут обеспечивать переселенческую политику царского правительства вплоть до 1917 г.

Речь идет об утверждении 4 марта 1893 г. Комитета Сибирской железной дороги и учреждении 2 декабря 1896 г. в составе Министерства внутренних дел Переселенческого управления.

Нужно отметить, что вся дальнейшая нормотворческая деятельность по организации миграционной политики сосредоточивалась вокруг этих структур и именно они составили основу миграционной системы Российской империи в конечный период ее существования.

Активная деятельность данных структур привела к тому, что уже к концу XIX – началу XX в. были изданы целые сборники узаконений и распоряжений о переселении с подзаголовком справочного издания Переселенческого управления Министерства внутренних дел. Такой сборник вышел в 1901 г. (вып. 8), в нем говорится, что по сравнению с прежними выпусками (с 1897) настоящий содержит главнейшие действующие узаконения и распоряжения правительства о переселении<sup>1</sup>.

О неослабевающем внимании власти к вопросам правового обеспечения переселения, колонизации, миграции даже в условиях продолжающейся Первой мировой войны говорит тот факт, что уже в 1915 г. появился новый сборник законов и распоряжений по переселению и землеустройству в Азиатской России<sup>2</sup>. И Переселенческое управление снова издает справочное издание «Сборник узаконений и распоряжений правительства по передвижению переселенцев»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Справочное издание Переселенческого управления Министерства внутренних дел. СПб.: тип. М-ва внутренних дел, 1901.

<sup>2</sup> Переселение и землеустройство в Азиатской России: сб. законов и распоряжений / сост. В.П. Воцинин; под ред. Г.Ф. Чиркина. Петроград, 1915.

<sup>3</sup> Сборник узаконений и распоряжений по передвижению переселенцев (по 1 апр. 1914 г.) / Изд. Переселенческого управления Главного управления землеустройства и земледелия. Петроград: Переселенческое управление Г.У.З. и З., 1915. XXVI.

Материалы именно этих сборников рассмотрены в следующей главе для определения характера и основных направлений миграционной политики царского правительства.

Считаем важным и непосредственно относящимся к нашему вопросу факт начала реализации аграрной реформы под руководством П.А. Столыпина. В связи с этим уже во введении стоит упомянуть Высочайше утвержденные Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев, которые были утверждены 6 июня 1904 г. и стали важной вехой в формировании и деятельности миграционной системы Российской империи и реализации основных положений столыпинской аграрной реформы.

Стоит отметить, что столыпинская аграрная реформа имела для изучаемого вопроса едва ли не более важное значение, чем Крестьянская реформа 1861 г., поскольку именно она подлинно освободила крестьян и дала им возможность пользоваться предоставленными государством условиями для переселения. Более подробная характеристика актов, обеспечивающих реформу, дана в следующей главе.

Перед тем как приступить к краткой характеристике источниковой базы нашего исследования, касающейся советского периода, считаем необходимым указать на время между двумя революциями, которые в миграционном отношении не могут остаться неизученными, несмотря на то, что кардинальных изменений в миграционном процессе и его нормативном обеспечении не произошло. «Временное правительство по самой природе своей не могло в этом отношении дать каких-либо положительных результатов»<sup>1</sup>.

По сути, уже к концу 1916 – началу 1917 г. переселенческое движение находилось в состоянии явного неблагополучия, а в апреле 1917 г. во все переселенческие районы было послано распоряжение о приостановке деятельности. Впредь до разрешения Учредительным собранием вопросы об устройстве состоящей в пользовании у киргиз территории, размежевание земель в государственный фонд, землеустроительные работы в целом по стране были прекращены еще в марте 1917 г., но это касалось лишь тех

---

<sup>1</sup> Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Указ. соч. С. 69.

работ, которые производились в России и только в порядке столыпинского закона от 14 июля 1910 г. А поземельное устройство сибирских крестьян и инородцев по старому (1896) закону должно было производиться без помех.

Тем не менее Главный земельный комитет активно готовил для Учредительного собрания соответствующие материалы, где переселенческий вопрос получил широкое освящение. Они составили для нас важнейшую источниковую базу.

Октябрьская революция произвела полный переворот в аграрном строе России, а поскольку аграрные отношения были основой миграционной (колониационной, переселенческой) политики, в ней должны были последовать серьезные изменения.

Лидер партии большевиков В.И. Ленин писал: «Крепостничество во всех его формах оказалось ликвидированным, и таким образом, основное препятствие для широкого американского варианта развития колонизации отпало».

Но первые годы советской власти не были благоприятными для развития правильной и широкой колонизации, тем не менее в нашем распоряжении для анализа развития миграционной политики имеются несколько нормативных актов. Среди них в первую очередь следует назвать закон «О социализации земли», а также циркуляр по Переселенческому управлению № 1 от 6 марта 1918 г., некоторые документы первого Земельного съезда. Наиболее важное значение имеет «Положение о социалистическом землеустройстве» 1919 г., а также акты, в силу которых последовало коренное преобразование прежних переселенческих учреждений, что позволило уже в 1920 г. развернуть деятельность по всякого рода передвижникам населения в условиях новой организационной идеологии, исключавшей принципиальную целесообразность колониационных начинаний вне рамок землеустроительного процесса.

Сразу после революции, в последние годы становления советской власти, земельно-хозяйственные отношения находились в процессе повсеместной стихийной перестройки. Задачи советской миграционной политики только формировались, и систематического законодательного процесса в этот период не обнаруживается.

Новая экономическая политика не только создала условия для развития колонизационных процессов в их новой трактовке, но и обеспечивала эти процессы вполне внятыми нормативными определениями, поскольку стабилизировала в стране аграрные отношения, принимая первый Земельный кодекс советской власти. Данный документ рассмотрим в свою очередь весьма подробно.

Не останутся без нашего внимания факты создания новых структур по научному обеспечению и практическому сопровождению миграционных процессов. Так, в 1921 г. образован Федеральный комитет по земельному делу<sup>1</sup>. В апреле 1922 г. учрежден Государственный колонизационный институт<sup>2</sup>. Материалы деятельности последнего также будут рассмотрены.

Историко-правовые исследования предполагают поиск и анализ нормативных актов, регулирующих те или иные виды отношений в ту или иную историческую эпоху.

В этом контексте рассмотрим декреты ВЦИК и СНК по переселению и расселению, несколько постановлений СНК РСФСР, касающихся некоторых вопросов обслуживания переселенцев и их налогового положения, а также вопросов адаптации в новых районах<sup>3</sup>.

Далее будут рассмотрены вопросы нормативно-правового определения процессов создания и функционирования органов исполнительной власти СССР по перераспределению населения с целью обеспечения трудовыми ресурсами политики коллективизации и индустриализации. В период, когда руководство переселенческим делом было возложено на НКВД, можно считать, что окончательно сформировалась командно-административная система управления миграционной деятельностью.

---

<sup>1</sup> Об учреждении Федерального комитета по земельному делу: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 4 авг. 1921 г. Доступ из справочной правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> Положение о Государственном колонизационном научно-исследовательском институте // Организация науки в первые годы советской власти (1917–1925): сб. док. Л., 1968. С. 281–283.

<sup>3</sup> О льготах для переселенцев и расселенцев: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 20 июля 1922 г. Там же; О переселенческих товариществах: декрет СНК РСФСР от 9 авг. 1924 г. Там же.

Не оставим без внимания и формирование аппаратов репрессивного характера для обеспечения процессов перемещения населения на территории страны и то особое влияние, которое оказали органы внутренних дел на развитие миграционной системы страны.

К этому же периоду относится и совершенствование паспортной системы государства. Рассмотрим ее с точки зрения влияния на миграционные процессы и миграционную мобильность населения.

В заключительной части историко-правового исследования рассмотрим вопросы деятельности государства по обеспечению миграционных процессов в условиях Великой Отечественной войны, т. е. организационное и правовое регулирование эвакуационных и реэвакуационных мероприятий в их военно-экономической и военно-политической составляющей.

## 1. Миграционные процессы в Российской империи конца XIX – начала XX века

Хронологические рамки периода объясняются учреждением и началом активной работы Переселенческого комитета как структуры, призванной упорядочить миграционные процессы, и Октябрьской революцией, которая упразднила все органы прежней власти.

Авторы досоветского периода, рассматривая миграционную политику государства, практически не использовали термин «миграция» для обозначения процессов, связанных с перемещением населения. Как правило, использовались термины «переселение», «переселенческая политика», «колонизация», «колонизационная политика», «колонизаторская роль» и т. д. Определяя основные направления переселенческой политики, исследователи подробно останавливались на анализе причин, вызвавших миграционный процесс, справедливо отмечая хозяйственно-экономические причины как основополагающие.

Например, А.А. Исаев считал, что в основании переселений лежат очень важные причины. Изучая переселенческое движение во многих странах и в разные эпохи, можно отметить несколько главных причин, побуждающих людей навсегда покинуть родину.

Первая важная причина – «религиозное одушевление». Непокколебимая стойкость в вере побуждает людей предпочесть разлуку с родиной отступлению хотя бы от мельчайшей буквы религиозного толка.

Второй причиной служит недовольство общественным порядком на родине. Отдельные лица и даже более или менее многочисленные группы носят в себе идеалы, резко отличные от господствующего строя. Они не могут изменить его путем убеждения, они слишком слабы силами, чтобы его ниспровергнуть. Они покидают родину, чтобы на новом месте осуществить свои мечты, увлекая за собой своих сторонников. К этой же группе следует отнести и основание колоний через переселение преступников<sup>1</sup>.

Но все перечисленные причины теряют свое значение перед экономическими условиями. Только под влиянием этих условий

---

<sup>1</sup> Исаев А.А. Указ. соч. С. 8.

огромные массы людей покидают родину. «Чем более приближаемся мы к современной эпохе, тем слабее действуют названные выше причины. Религиозная терпимость сделала определенные успехи, и недовольство политическим порядком реже гонит людей из отечества, нежели было ранее. Но экономические же причины с каждым поколением действуют все более могущественно. Отчасти причины эти связаны с условиями, в которых находится капитал, неодинаковым уровнем развития благосостояния различных народов, не равно быстрым накоплением капиталов»<sup>1</sup>.

Уже со второй половины XIX в., фактически сразу после отмены крепостного права в 1861 г., в России начала складываться очень сложная миграционная обстановка. Как справедливо заметил в начале прошлого века А.А. Кауфман: «...все переселенческое движение 60-х и 70-х годов было самовольным, нелегальным»<sup>2</sup>. Это особенно справедливо для черноземных губерний России, где малоземелье ощущалось особенно остро. Крестьяне покидали эти территории с многочисленными нарушениями имевшегося порядка, как правило, за всеми числилась неуплата различных недоимок и, как следствие, отсутствие документов, разрешающих перемещение, – паспортов. По Уставу о паспортах 1846 г. внутренний паспорт (вид на жительство) являлся не столько документом, удостоверяющим личность, сколько документом, подтверждающим право его владельца на свободное перемещение в пределах империи<sup>3</sup>.

В такой ситуации интенсификация миграционных потоков неизбежно приводила бы к осложнению криминогенной обстановки, росту преступности и в конечном итоге потере контроля государства над окраинами обширной империи. Что касается направлений миграционных потоков, то в период XIX – начала XX в. они имели и разный характер, и разное направление.

В интересующий нас период переселение в Сибирь и на Дальний Восток являлось основным миграционным потоком, призванным обеспечить решение не только аграрного вопроса, промышленного потенциала империи, но некоторые политиче-

---

<sup>1</sup> Исаев А.А. Указ. соч. С. 10.

<sup>2</sup> Кауфман А.А. Указ. соч. С. 81.

<sup>3</sup> Устав о паспортах. Раздел первый. СЗРИ. 1903. Т. XIV. С. 1.

ские вопросы. По разным оценкам в этом направлении мигрировало около 4,5 млн чел. из 8 млн мигрантов в целом по стране<sup>1</sup>.

Это заключение основывается на том, что правительством были разработаны и введены в действие следующие нормативные акты, распространявшие действие закона от 13 июля 1889 г. либо его отдельных положений в регионы: Высочайше утвержденное 11 мая 1890 г. положение Комитета министров о распространении отдела III закона от 13 июля 1890 г. на переселенцев крестьян, водворенных в прежнее время на казенных землях Вятской губернии<sup>2</sup>; Высочайше утвержденное 31 марта 1897 г. мнение Государственного совета о переселении в Черноморскую губернию<sup>3</sup>; Высочайше утвержденное 15 апреля 1899 г. положение Комитета министров о разрешении переселения в местности Северного Кавказа и Закавказья<sup>4</sup>; Высочайше утвержденное 14 мая 1876 г. положение Комитета министров о льготах, предоставляемых переселенцам на Мурманский берег<sup>5</sup>.

Кроме того, указания на другие, кроме сибирских, алтайских и дальневосточных направлений, можно обнаружить в нормативной базе Комитета Сибирской железной дороги, циркулярах Министерства внутренних дел, а также других министерств и ведомств.

Отдельно стоит упомянуть нормативные акты из Свода законов, в которых излагаются положения об управлении отдельными территориями и местностями, например: «Общее положение Губернское»; «Положение об управлении Туркестанского края»; «Положение об инородцах»; Учреждение гражданского управления казаков, а также отраслевые уставы и кодексы, например: Устав лесной, Устав горный, Устав о прямых налогах и др.

Говоря о нормативном и правовом обеспечении миграционного процесса, необходимо отметить две тенденции его развития. Если в период со второй четверти XIX в. наибольшее распро-

---

<sup>1</sup> Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): в 2 т. СПб., 2003. С. 23.

<sup>2</sup> Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Справочное издание Переселенческого управления Министерства внутренних дел. СПб.: тип. М-ва внутренних дел, 1901. С. 58.

<sup>3</sup> Там же. С. 226.

<sup>4</sup> Там же. С. 234.

<sup>5</sup> Там же. С. 238–243.

странение получали меры, ограничивающие миграционные процессы, то в интересующий нас период обнаруживаем появление все более либеральных нормативных актов в отношении переселения и колонизации.

Несмотря на активную поддержку переселения со стороны царского правительства в конце XIX в., встречаем и запретительные меры. Они относятся не к количеству переселенцев, а к территориям, куда переселение ограничивалось, а потом и вовсе прекратилась выдача разрешений на переселение. Речь идет о переселении на Алтай. Переселение на эту территорию было запрещено, так как Алтай стал местом самого массового самовольного переселения. В 1896 г. количество мигрантов оценивалось в 100 тыс. чел.<sup>1</sup>

Самовольное переселение не является специальным предметом нашего исследования, но считаем необходимым отметить, что, во-первых, этот феномен обусловил в определенной мере постепенную либерализацию миграционного законодательства, во-вторых, стал массовым и привлекательным настолько, что неоднократно повторялся в будущем, когда государство было не в состоянии эффективно контролировать миграционные процессы по объективным причинам.

Некоторые авторы период с 1880 по 1914 г. определяют как «историю самовольных переселений»<sup>2</sup>, поскольку удельный вес таких перемещений оставался очень высоким.

Самовольцами до 1911 г. считались семьи, переселявшиеся без специального разрешения – проходного свидетельства<sup>3</sup>.

Формально потребность в термине «самовольное переселение» исчезла в 1906 г. с принятием Временных правил о лицах, переселяющихся без проходных свидетельств<sup>4</sup>. Однако масштабы нелегального по терминологии начала XX в. перемещения оста-

---

<sup>1</sup> Россия. Полное географическое описание нашего Отечества / под ред. В.П. Семенова-Тян-Шанского. СПб., 1907. С. 188.

<sup>2</sup> Ленский Н. Самовольные переселенцы и переселенческое законодательство // Вопросы колонизации. Период. сб. / под ред. Г.Ф. Чиркина, Н.А. Гаврилова. 1914. № 14. С. 96.

<sup>3</sup> Моисеенко В.М. Крестьянские переселения в 1920-е годы (из истории миграции в России) // Демографическое обозрение. 2015. № 3. Т. 2. С. 89.

<sup>4</sup> Переселение и землеустройство в Азиатской России: сб. законов и распоряжений / сост. В.П. Вошинин; под ред. Г.Ф. Чиркина. Петроград, 1915. С. 115.

вались еще очень высоки, несмотря на то, что по действующему законодательству самовольцы не имели многих преференций, которыми пользовались легальные переселенцы, например права на льготный проезд по железной дороге, первоочередное наделение земельным участком и др.

По мнению Н.П. Огановского, приток таких категорий в Акмолинскую область и Томскую губернию по материалам переписи населения составлял около полумиллиона человек в период с 1899 по 1911 г. Также он отмечает в связи с этим и тяжелое положение данной группы переселенцев<sup>1</sup>.

«Опыт рациональной организации передвижения переселенцев и ходоков накапливался год от года. Ошибки при реализации переселенческой политики на местах в первую очередь имели своей причиной ненадлежащее выполнение своих обязанностей служащими Переселенческого ведомства... По ним нельзя судить об общей организации переселенческой политики»<sup>2</sup>.

Ограничительные меры четко обозначены 13 июля 1889 г. с принятием закона «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан на казенные земли и о порядке перечисления лиц означенных сословий, переселившихся в прежнее время»<sup>3</sup>.

«Относительно добровольного переселения на казенные земли сельских обывателей и мещан, не пользующихся по действующим законам правом водворения на сих (выделенных – *Авт.*) землях, постановить следующие правила:

1. Переселение допускается не иначе как с предварительного разрешения на то министров внутренних дел и государственных имуществ. Лица, предпринявшие переселение без сего разрешения, возвращаются в места приписки распоряжениями административных властей.

2. Означенное решение (ст. 1) выдается только в тех случаях, когда причины, вызвавшие ходатайство о переселении, признаны будут упомянутыми в ст. 1 министрами, заслуживающими

---

<sup>1</sup> Огановский Н.П. Закономерность аграрной эволюции. Т 3: Обновление земледельческой России и аграрная политика. Вып. 1: Население. Переселенческий вопрос. Саратов, 1914. С. 127–128.

<sup>2</sup> Хромых А.В. Организация перевозки крестьян-переселенцев и ходоков в России после 1906 г. // Молодой ученый. 2012. № 10. С. 250.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. 1889. Т. 9. № 6198. С. 535.

уважения, и притом имеются свободные участки казенной земли, предназначенной для заселения переселенцами (ст. 6).

3. Просьбы о разрешении переселиться подаются по месту приписки губернатору, который представляет их в Министерство внутренних дел вместе со сведениями об имущественном и хозяйственном положении просителей и с заключениями местного губернатора по крестьянским делам присутствия. Министр внутренних дел соотносится по таким ходатайствам с министром государственных имуществ, и затем общее обоим министрам решение сообщается подлежащему губернатору для объявления просителям»<sup>1</sup>.

Из приведенного примера легко обнаружить, насколько была сложна реализация положений приводимого нормативного акта. Вопрос о переселении решали два министра при обязательном наличии двух условий, по представлению губернатора, согласовавшего свое ходатайство с местным губернским присутствием по крестьянским делам.

На наш взгляд, привлекательным для желающих переселиться является только название закона от 13 июля 1889 г. Знакомство с его содержанием и порядком реализации скорее заставит отказаться от переезда.

Порядок, установленный законом от 13 июля 1889 г., ввел в организацию переселения именно тот элемент случайности, который предполагалось устранить путем административной централизации.

К ходатайствам, разрешаемым одновременно, можно будет приложить одну и ту же мерку. Но таких ходатайств будет немного именно потому, что по каждой отдельной просьбе будет постановлено отдельное решение<sup>2</sup>.

Другими словами, либеральной интеллигенции, а «Вестник Европы» был трибуной именно этой части российского общества, уже тогда, фактически с момента принятия закона от 13 июля 1889 г., были понятны проблемы, связанные с его реализацией.

Переселенческие вопросы невозможно решать оперативно в условиях пространственно-географических и природно-климати-

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. 1889. Т. 9. № 6198. С. 535.

<sup>2</sup> Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1889. Т. 6. С. 390–391.

ческих, если эти вопросы будут решаться только на уровне центральной верховной власти. И наоборот, переводение решения вопросов переселения и колонизации на уровень губернаторский, или региональный, позволило бы с большей эффективностью решать проблемы переселения (миграции). Упомянутый закон не только не содействовал миграции, но и не останавливал объективно, стихийно сложившегося миграционного потока, т. е. фактически породил и поощрял нелегальную миграцию.

Пытаясь дать оценку общественному мнению относительно миграционной политики правительства, обратимся к письму предводителя дворянства, опубликованному в «Санкт-Петербургских ведомостях» весной 1893 г., где говорится о том, какие смуты вызывали законодательные акты в умах и действиях крестьян и сельских обывателей относительно переселения на казенные земли Сибири и Забайкалья. Переселяться по действующим правилам должны были те мигранты, которые имели минимальный капитал в 300 рублей, только они могли получить разрешение на переселение. «И чиновники, заведовавшие переселением, привлекали к нему зажиточное население, ставя при этом заслон беднякам»<sup>1</sup>.

Но переселялась та часть населения, которая не могла оставаться на прежнем месте жительства. Эти крестьяне самовольно покидали постоянное место проживания под видом отходничества, заселялись самовольно на земли, отведенные под переселение, пытались, обустроившись там, переселить к себе родственников и соседей. Все эти процессы с каждым годом становились более масштабными и, соответственно, менее контролируемыми со стороны властей. Незаконные миграции становились весьма серьезным тормозом в развитии аграрных отношений в Российской империи. Ситуация усугублялась еще и тем, что переселение зачастую шло не по направлению казенных, кабинетных земель, специально выделенных для этого, а на территории, которые не имели жесткого контроля со стороны государства, например земли казачьих областей, донские и кубанские степи, тем более они были ближе и поэтому казались доступными.

---

<sup>1</sup> Жеккулин С. Переселение и расселение крестьян в связи с поднятием их экономического благосостояния (Письмо предводителя дворянства) // Санкт-Петербургские ведомости. 1893. 28 апр. С. 2.

Конечно, тяготение к малонаселенным, привольным областям войсковых казачьих земель сложилось исторически. На Дон и за Урал уходили, спасаясь от помещичьего произвола еще во времена, когда эти земли только закрепились в составе империи.

К концу XIX в. явление это стало столь массовым и распространенным, что в этих районах появилась категория так называемых скопщиков. Их деятельность основывалась на организации арендных и субарендных отношений среди переселенцев: на имеющихся у владельца или арендатора землях организовывались целые поселки переселенцев из малоземельных районов, в которых они на условиях аренды обрабатывали землю, производили другую сельскохозяйственную продукцию, отдавая в качестве арендной платы от 10 до 30% произведенного. Отношения эти, как правило, основывались на устных договоренностях, соответственно, не создавали прочной привязки переселенцев к избранному месту жительства. Последние постоянно находились в поиске мест для последующего переселения. Таким образом, отсутствие договора аренды, с одной стороны, порождало произвол скопщиков, но с другой – и переселенцы не лишались желания перемены места жительства.

В контексте рассматриваемых нами проблем заметим, что стране необходимы были не только эффективно действующие нормативные акты, но и отдельное ведомство, обеспечивающее реализацию переселенческой политики правительства.

Уже через несколько лет царское правительство отказалось от политики сдерживания переселенческого движения.

Во-первых, ограничительные меры оказались неэффективными, известный историк П.А. Зайончковский писал: «Если переселение крестьян, казалось бы, должно было ослабить земельный голод путем организации массовой колонизации, то закон 1889 г. ставил своей задачей елико возможно сдержать это движение, ставя многочисленные рогатки тем, кто хотел уйти на новые земли. Однако действительность показала, что практически этот закон не приостанавливал колонизационного потока...»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1964. С. 203.

Во-вторых, статус переселенца, его правовое положение, становился все более привлекательным: он давал ощущение свободы, а в материальном отношении – получение ссуды на обустройство хозяйством, практически неограниченное пользование ресурсами осваиваемой территории («Селись – где хочешь, живи – где знаешь, паши – где удобней, коси – где погуще, паси – где слаще»).

Правительство быстро реагировало на проблемы, складывающиеся в переселенческом процессе, по причине того, что скорейшее решение земельного вопроса диктовалось не только хозяйственно-экономическими причинами – все более серьезное значение приобретали социально-политические факторы. Рост социальной напряженности в деревне был выгоден не только либеральной интеллигенции, но и леворадикальным оппозиционным силам.

Безусловно, положительную роль в этом процессе играл и факт смены императора. После смерти Александра III на престол вступил Николай II.

Принято считать, что 1896 г. стал годом перелома в миграционной политике Российской империи. Этому году нет равных по количеству принятых нормативных актов, касающихся переселенческого (миграционного) дела.

Уже в год коронации (1896) вышли: закон о выдаче ссуд переселенцам, Высочайше утвержденное 15 апреля 1896 г. мнение Государственного совета, несколько изменившее правила 1889 года, закон от 23 мая 1896 г. о землеустройстве в Сибири.

Кроме того, созданы две мощные структуры, обеспечивающие миграционную политику России и меры по ее реализации: Комитет Сибирской железной дороги и Переселенческое управление.

Считаем необходимым подробнее остановиться на истории создания и деятельности Комитета Сибирской железной дороги, поскольку эта государственная структура оставила заметный след в истории переселенческого (миграционного) движения (политики) в России.

Дорога играет огромную роль в организации, формировании и развитии миграционных потоков в современном мире. Без дороги миграционные потоки скудны, бесконтрольны, малорезультативны.

тативны. Правительство понимало, что без дороги решить задачу переселения, а значит решить земельный вопрос в его хозяйственно-экономическом и политическом аспекте будет невозможно. Медлить нельзя еще и потому, что без нее невозможно продолжать колонизацию российской территории с ее неисчерпанными ресурсами.

В Санкт-Петербурге 21 февраля 1893 г. император собственноручно написал на положении о Комитете Сибирской железной дороги «Быть по сему» и тем самым положил начало еще более активному освоению Сибири и Дальнего Востока.

По этому документу к ведению Комитета относятся:

а) общее руководство делом осуществления Сибирской железной дороги и связанных с нею предприятий;

б) разрешение вопросов, касающихся сооружения Сибирской железной дороги, которые соответствующие министры «считут полезным внести в сей Комитет»;

в) разрешение вопросов о вспомогательных предприятиях, связанных со строительством Сибирской железной дороги, а также и других, которые могли возникнуть в связи с осуществлением означенных вопросов;

г) распоряжение суммами, которые на основании Высочайше утвержденного 10 декабря 1892 г. журнала Особого совещания будут назначены на осуществление названных вспомогательных предприятий.

Согласимся с определением термина вспомогательного предприятия теми авторами, которые среди прочих называют «переселения», и поставим его на первое место сообразно теме нашего исследования, не уменьшая несколько других, как-то: обследование прилегающих к ней территорий, благотворительности, издания литературы и многих др.

В п. 12 Положения о Комитете устанавливается, что Комитет Сибирской железной дороги сам по себе не имеет исполнительной власти. Приведение положений Комитета в исполнение предоставляется тем министрам, «от которых дела представлены или к ведомству коих оные по роду своему принадлежат».

Это положение объясняет структуру Комитета, обозначенную в п. 1 Положения. Кроме председателя и вице-председателя, в Комитет на постоянной основе входили: министр внутренних

дел, министр государственных имуществ, финансов, путей сообщения и военный министр, управляющий морским министерством и государственный контролер.

Кроме того, п. 2 Положения дает право приглашать на заседания Комитета «всех тех лиц, участие коих в рассмотрении дел будет признанно полезным».

«Управление делами Комитета Сибирской железной дороги возлагается на управляющего делами Комитета министров, а делопроизводство сосредоточивается в канцелярии сего последнего Комитета министров, применительно к основаниям, изложенным в Учреждении Комитета министров».

С учетом других пунктов Положения отметим, что была создана оптимально организованная штатная структура по организации управления и контроля за строительством Сибирской железной дороги.

Положение о том, что переселение являлось одним из основных после собственно строительства как направления деятельности Комитета, подтверждается немедленным созданием Подготовительной комиссии при Комитете Сибирской железной дороги «для предварительного рассмотрения мероприятий по устройству переселенцев в Сибири и по другим вопросам, связанным с этим делом», куда за председательством статс-секретаря А.Н. Куломзина вошли еще восемь персон, по одной от каждого из министерств государственного имущества, юстиции, путей сообщения, финансов, государственного контроля<sup>1</sup>.

Примечательно, что от Министерства внутренних дел в состав комиссии вошел А.С. Стишинский, помощник управляющего Земским отделом, действительный статский советник, автор «Предложений Земского отдела МВД по вопросам колонизации Сибири». Данные предложения легли в основу плана деятельности подготовительной комиссии, в особенности в части организации переселения, поскольку «Высочайше учрежденный Комитет Сибирской железной дороги уже в самом начале своей деятельности обратил внимание на тесную связь, существующую между

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1273. Оп. 1. Д. 290. Л. 24.

возложенной на него Высочайшею волею, задачей и колонизацией Сибири выходцами из губерний Европейской России»<sup>1</sup>.

К слову сказать, и другие члены подготовительной комиссии, начиная свою деятельность в данной структуре, в дальнейшем продолжили ее на поприще организации государственной миграционной (переселенческой) политики. Основные успехи, связанные с изменениями действующего законодательства и организаций еще одной структуры, обеспечивают переселенческое дело уже не только в восточном направлении, а в масштабах всей Российской империи. Речь идет о создании 2 декабря 1896 г. Переселенческого управления в составе Министерства внутренних дел.

В этом же году правительство поставило под контроль ходячее движение, издало Высочайше утвержденное 7 декабря 1896 г. положение Комитета Сибирской железной дороги о посылке ходоков в Сибирь от отдельных семей<sup>2</sup>.

Правительству важно было восполнить недостаток земли у крестьян, уберечь от революционных элементов крестьянскую массу. Помимо восполнения недостатка сельскохозяйственных земель у беднейших слоев крестьянства, правительство интересовал и колонизационный потенциал крестьянского переселенческого движения. Крестьяне из Европейской России способствовали освоению пустующих окраин империи, а также их русификации и христианизации.

Политика правительства стала постепенно меняться в сторону все большего смягчения запретительных норм для крестьян-переселенцев, расширения возможностей легального переселения, предоставления крестьянам различной, прежде всего денежной, помощи. Все это привело к тому, что правительство в конечном итоге «...отказалось от попыток сдерживать его административными мерами и разрешило свободу переселения в 1904 г.»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Сибирские переселения. Вып. 2: Комитет Сибирской железной дороги как организатор переселений: сб. док. Новосибирск: Сова, 2006. С. 75.

<sup>2</sup> Дикарева О.А., Касило М.Г., Хромых А.В. Переселенческое управление в Российской империи (1896–1917) // Молодой ученый. 2015. № 11. С. 1151.

<sup>3</sup> Хромых А.В. Указ. соч. С. 250.

Правительство понимало, что сдерживание переселенческого движения не самый лучший способ нормализации отношений в этой сфере. Необходимы были меры разрешительно-регулирующего характера.

Переселенческая политика для Российского государства играла все более значимую роль по мере разрастания территории империи. К началу XX в. масштабы переселения стали столь огромны, что потребовалось создание специального органа для обеспечения переселения – Переселенческого управления, которое 6 марта 1905 г. было передано Главному управлению землеустройства и земледелия (ГУЗиЗ) для сосредоточения в ведомстве землеустройства и земледелия заведования переселенческим делом. Это было необходимо для государственного контроля над перемещением больших крестьянских масс из Центральной России за Урал. Такое переподчинение вызвано началом аграрных реформ, получивших название столыпинских. Именно эти реформы и были причиной тесной связи между землеустроительной и переселенческой политикой.

Управление осуществляло выдачу разрешений на переселение, принимало меры к упорядочению переселенческого движения, занималось начальным устройством переселенцев на местах водворения, заведовало всеми финансами по Министерству внутренних дел, выделенных на переселенческое дело, вело предварительную разработку всех новых мер законодательного и административного свойств и рассматривало дела, возложенные на управление министром внутренних дел.

Временное Переселенческое управление было создано по ходатайству министра внутренних дел и первоначально вошло в его состав.

В п. 1. Высочайше утвержденного мнения Государственного совета указано: «Для заведования переселенческим делом учредить в составе Министерства внутренних дел Переселенческое управление, предоставив ему, в отношении степени и пределов власти, права, какие присвоены Департаментом». Таким образом, Управление в составе Министерства внутренних дел приравнивалось по статусу к Департаменту.

В п. 2 того же документа находим перечень обязанностей данного Управления:

- а) руководство делом выдачи разрешений на переселение, а также в потребном случае и саму выдачу этих разрешений;
- б) принятие мер к упорядочению переселенческого движения;
- в) попечение о первоначальном устройстве переселенцев на местах водворения;
- г) заведование всеми кредитами, отпускаемыми по Министерству внутренних дел на переселенческое дело;
- д) предварительную разработку всех новых мер законодательного и административного свойства, на необходимость которых укажет последующий ход развития переселенческого дела;
- е) производство дел, которые по тесной их связи с переселенческой частью, министр внутренних дел признает нужным возложить на Управление<sup>1</sup>.

Появление нового управления повлекло за собой определенные изменения в организационно-штатной структуре Министерства внутренних дел, прежде всего эти изменения коснулись Земского отдела. Некоторые должности были упразднены, а лица, занимавшие эти должности, оставались за штатами на общих основаниях.

Согласно п. V Высочайше утвержденного мнения чиновников особых поручений, «состоявших на службе в Земском отделе Министерства внутренних дел по переселенческому делу, перевести на службу в Переселенческое управление с переименованием их в чиновников особых поручений упомянутого Управления и с сохранением за ними прав и преимуществ по прежним должностям, в том числе 2 000 рублей личной прибавки к содержанию, получаемой одним из чиновников по особому высочайшему повелению»<sup>2</sup>.

Далее рассматриваемый документ распределяет средства на содержание реформированных и созданных ведомств.

На основании рассмотренных документов можно сделать вывод, что в Российской империи в конце XIX в. созданы и активно действовали две структуры, непосредственно связанные с реализацией положений государственной миграционной (переселенческой) политики.

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. 16. № 13464. С. 740.

<sup>2</sup> Там же.

Комитет Сибирской железной дороги занимался вопросами переселенческого характера в направлении Сибири и Дальнего Востока по вектору Великого сибирского пути.

Переселенческое управление в составе Министерства внутренних дел не имело одного конкретного географического направления и было создано для обеспечения переселенческой и колонизационной политики Российской империи, в каком бы направлении она ни развивалась, какими бы причинами ни было инициировано.

Комитет Сибирской железной дороги также был призван развивать и обеспечивать переселение сообразно, прежде всего, своим главным задачам – строительству железнодорожной магистрали.

Переселенческое управление решало более глобальную задачу – обеспечить оптимальные условия землепользования в империи, снять социальную напряженность в деревне, подготовить почву для дальнейшего развития аграрного хозяйственно-экономического потенциала страны. Оно явилось весьма действенным инструментом по решению крестьянского вопроса.

Обе эти структуры (их деятельность) лежат в основе формирования в России миграционной системы, без которой управление социально-экономическими и политическими процессами в столь обширном государстве, с огромным количеством не только неосвоенных, но и не до конца изученных территорий просто невозможно представить.

Переселенческое управление одновременно решало как экономические, так и политические задачи. Оно рассматривалось как учреждение общегосударственного значения. Начальники Переселенческого управления в разное время были выдающимися государственными деятелями, а также исследователями крестьянского вопроса и крестьянского переселенческого движения: В.И. Гиппиус (1896–1902), А.В. Кривошеин (1902–1905), Г.В. Глинка (1905–1915), Г.Ф. Чиркин (1916–1917)<sup>1</sup>.

Переселенческое управление, просуществовавшее в Российской империи до 1917 г., прошло два этапа развития: первый – с момента создания и до начала столыпинских аграрных реформ,

---

<sup>1</sup> Дикарева О.А., Касило М.Г., Хромых А.В. Указ. соч. С. 1152.

второй – от момента начала упомянутых реформ и до конца 1917 г. Второй этап деятельности Переселенческого управления принято еще связывать и с датой его передачи из состава Министерства внутренних дел в Главное управление землеустройства и земледелия (ГУЗиЗ).

Заслуги Министерства внутренних дел Российской империи по организации и контролю за переселенческим движением, а по сути, организации системы правового регулирования миграционными процессами, безусловно, велики, но мы не склонны их переоценивать и ставить в прямую зависимость успехи и неудачи колонизации от радения чиновников по особым поручениям.

Стоит отметить при этом тот факт, что широкие масштабы и, соответственно, более ощутимые результаты переселенческая политика Российской империи имела тогда, когда деятельность по реализации положений переселенческих законов была сосредоточена в руках хозяйственно-экономического департамента.

Вместе с тем, отвечая на вопрос о роли и месте Министерства внутренних дел в колонизационном процессе, хотелось бы указать на тот факт, что если представить себе более детальную периодизацию истории переселений до 1917 г., то решающую роль Министерства внутренних дел можно обнаружить на этапе становления миграционной системы и формирования ее первичной нормативной базы, и мы вполне согласны с авторами, которые более подробно изучили этот аспект государственной политики в области миграции<sup>1</sup>. Добавим лишь, что без активной деятельности Министерства внутренних дел, по нашему мнению, нельзя было бы решить еще одну задачу переселения – снятие политической напряженности в перенаселенной центральной части империи. Но как только переселение начало отвечать задачам хозяйственно-экономического свойства, то роль Министерства внутренних дел по объективным причинам снизилась и необходимость в исполнении решений по колонизационной политике в рамках только этого министерства отпала. Руководство комплексом проблем в области переселения перешло в хозяйственный департамент. Тем не менее Министерство внутренних дел про-

---

<sup>1</sup> Архипов С.В. Деятельность Министерства внутренних дел России по правовому обеспечению и реализации колонизационной политики в XIX веке // Вестн. Казанского юридического института МВД России. 2017. № 1 (27). С. 20–24.

должило в части своих компетенций участвовать в обеспечении законности миграционных отношений в Российской империи в рассматриваемый период.

После выхода из состава Министерства внутренних дел Переселенческое управление сосредоточило в своих руках и деятельность по формированию переселенческих участков, работу по выдаче ссуд и оказанию сельскохозяйственной, медицинской, агрономической помощи и т. д.

Существенным является то, что Управление после реорганизации и переподчинения развернуло активную пропаганду переселенческой политики российского правительства именно в 1906 г., во времена подъема крестьянского движения. В 1907 г. «...на эту тему среди крестьян распространялось более 6,5 млн экземпляров различных брошюр и листков, в том числе около 130 тыс. справочных книжек и 400 тыс. «разъяснений» о порядке переселения и условиях водворения на государственных землях азиатской части России»<sup>1</sup>.

Начальник Переселенческого управления Г.В. Глинка, главноуправляющий землеустройством и земледелием А.В. Кривошеин заявили: «Переселенческое дело, призванное облегчить крестьянскую нужду в земле и содействовать благополучию трудового крестьянства, достигло ныне небывалого роста, сильного единения с обществом и земскими учреждениями. Широкая гласность освещает все дело переселения, которому предоставлено сыграть серьезную и крупную роль и в истории русского крестьянства, и настанет тот счастливый момент, когда <...> переселение выбьется на твердую и правильную дорогу»<sup>2</sup>.

По проблемам и вопросам переселения издавались правительственные публикации, например «Материалы по земельному вопросу в Азиатской России»<sup>3</sup>, «Переселение и землеустройство за Уралом»<sup>4</sup>, где публиковались обобщающие правительственные данные управления. В них наблюдалась масса фотографий, кото-

---

<sup>1</sup> Хромых А.В. Указ. соч. С. 251.

<sup>2</sup> Новое время. 1909. 20 февр.

<sup>3</sup> Тресвятский В.А. Материалы по земельному вопросу в Азиатской России. 1917. Вып. 1.

<sup>4</sup> Переселение и землеустройство за Уралом: (отчет о работах Переселенческого управления...) / Переселенческое управление Главного управления землеустройства и земледелия. СПб., 1912–1916.

рые должны были привлечь переселенцев на новые места. Примечательно, что одними из основных шли фотоснимки церквей для доказательства опеки правительства о духовных нуждах переселяющихся. Переселенческие власти занимались также перевозкой переселенцев и ходоков партиями, отведением переселенческих участков, их обустройством и проведением к ним дорог<sup>1</sup>.

В начале XX в. законодательная основа переселенческой политики существенно изменилась. Либерализация общественных отношений в сфере миграции стала основным мотивом модернизации нормативной базы. Был осуществлен переход от стихийной спонтанной колонизации к государственному регулированию миграционных потоков.

Основными нормативными актами начала XX в. являются документы, обеспечивающие комплекс мероприятий в области сельского хозяйства, начиная с 1906 г.

Миграционная политика стала в полной мере разрешительной именованным Высочайшим Указом 5 октября 1906 г. об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных сословий.

Миграционные процессы в Российской империи конца XIX – начала XX в. невозможно себе представить без рассмотрения уже упоминавшегося феномена ходачества – явления, выработанного самой жизнью. По современному определению ходачество – это процесс отправки одного из членов семьи или представителя общины на место планируемого переселения. Этот представитель и назывался ходоком. Он имел целью наиболее подробно разведать место будущего поселения, убедиться в его пригодности для своей семьи и семей других членов общины.

В определениях дореволюционных авторов еще присутствует термин «семейное ходачество», где подчеркивается родовой характер явления и «групповое ходачество», где подчеркивается принцип соседский. Семейное ходачество преобладало значительно над групповым. По утверждению Кауфмана, 97% всех ходоков были ходоками семейными в период, когда ходачество бы-

---

<sup>1</sup> Хромых А.В. Указ. соч. С. 252.

ло свободным и не обремененным административным воздействием<sup>1</sup>.

Но широчайшее распространение этого явления, делавшее его непременным атрибутом миграции – переселения, вынуждало правительство обеспечить его нормативно. Ходачество приобрело официальный статус и правовую основу. Это не замедлило сказаться на миграционных процессах. Значительно сократилось количество неконтролируемых переселенцев, сократился процент самовольного движения<sup>2</sup>.

С начала XX в. в Российской империи в сфере миграции сложились условия, которые требовали изменения в действующем законодательстве в сторону его дальнейшей либерализации.

6 июня 1906 г. появились Высочайше утвержденные Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев<sup>3</sup>.

По сути, этот документ открывает новую эпоху в миграционной политике Российской империи, делает переселение совершенно свободным: свобода передвижения не только не запрещена при соблюдении определенных условий, но и всевозможно поощряется правительством.

Обратившись к тексту документа, находим, что Государственный совет 6 июня 1904 г., рассмотрев представления Высочайше утвержденного Особого совещания по переселенческому делу, по вопросу об изменении существующей постановки переселенческого дела, мнением положил:

«I. Проект Временных правил о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев поднести к Высочайшему Его Императорского Величества утверждению.

II. Разрешить министрам внутренних дел и военному, равно как и наместнику Его Императорского Величества на Дальнем Востоке, по принадлежности, уполномочивать подведомственные им местные губернии и областные учреждения, заведывающие земскими повинностями предоставлять переселенцам в местно-

---

<sup>1</sup> Кауфман А.А. Указ. соч. С. 71.

<sup>2</sup> Россия. Полное географическое описание нашего Отечества / под ред. В.П. Семенова-Тян-Шанского. СПб, 1907. С. 188.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. 1904. Т. 24. Отд. 1. № 24701. С. 603–607.

стях Закавказья Туркестанского генерал-губернаторства и в пределах наместничества на Дальнем Востоке в течение пяти лет, а в прочих случаях в течение трех лет по водворении, те льготы по отбыванию натуральных земских повинностей, которые по местным условиям окажутся возможными.

III. Предоставить министру финансов право освобождать сроком до трех лет сельские общества, принявшие, в связи с приобретением оставляемых переселяющихся наделов, существенные меры к улучшению своего землепользования, от уплаты выкупных платежей и государственного поземельного налога, со сложением этих сборов со счетов».

Эти, по нашему мнению, основные статьи предваряют Временные правила. Обратимся к наиболее важным из 29 имеющихся в обозначенных правилах пунктам.

«Сельским обывателям, а равно мещанам, лично занимающимся хлебопашеством, желающим переселиться в местности, заселение которых вызывается видами правительства, или выходящим из обществ, добровольное выселение из коих признается вследствие особо неблагоприятных хозяйственных условий желательным могут быть оказываемы при переселении содействие и льготы, указанные в ст. 7–26 настоящих Правил».

Указанные категории обращались за разрешением на переселение. Разрешение одновременно являлось и документом, подтверждающим переселение с содействием правительству, и претендовало на нижеуказанные льготы. Основания и порядок выдачи разрешений на переселение определялось инстанцией министра внутренних дел.

Разрешение на переселение в области Сырдарьинскую, Ферганинскую и Самакандскую и в Кавказский край с содействием правительства выдавались только лицам коренного русского происхождения, православного исповедания или же наследователям таких раскольничьих сект, допущение которых к водворению в названных местностях министр внутренних дел признает возможным.

Данный пункт, по нашему мнению, носит явно выраженный колонизаторский характер, хоть распространяется только на тех, кто хотел бы воспользоваться содействием правительства и причитающимся льготам. Для лиц, которые льготами пользоваться

не претендуют и расходы и риски переселения несут самостоятельно, ограничений по признакам национальности и вероисповедания быть не может. Поэтому данный пункт не может считаться дискриминационным и ограничительным.

Но прежде в п. 6, где сказано, что Министерству внутренних дел предоставляется вменить подлежащим начальствам в обязанность при выдаче на основании пп. 3–5 настоящих Правил разрешений на переселение с содействием правительства, оказывать, по возможности, предпочтение желающим переселиться лицам из числа отставных и других нижних чинов, которые имеют в составе семейств не менее двух годных для занятия хлебопашеством работников и принадлежат к следующим разрядам:

1) из вступивших в службу по правилам Рекрутского Устава – тем, кто не получил надела ни от казны, ни от своих обществ;

2) из призванных на военную службу по Уставу о воинской, повинности: унтер-офицеров и всех категорий, прослуживших в сухопутных войсках сверх срока не менее десяти, а во флоте не менее семи лет; раненым на войне; имеющим знаки военного ордена; отбывшим воинскую повинность в местностях, избранных для нового водворения и вернувшихся затем на родину;

3) отбывшим воинскую повинность в Европейской России, чьи семьи уже переселились.

Из содержания данного пункта, становится очевидным, что военная служба сама по себе являлась дополнительным фактором, положительно влиявшим на принятие положительного решения по ходатайству о получении поддержки правительства в переселенческом вопросе, а наличие наград и других отличий при этом еще более усиливало его.

В п. 27 указанных Временных правил нижние чины Кавказского, Туркестанского, Сибирского и Приамурского военных округов, Сибирского флотского экипажа и эскадры Тихого океана, уволенные в запас или отставку и желающие вместо возвращения на родину поселиться на казенных землях, могут быть устроены на переселенческих участках на одинаковых условиях и основаниях с лицами, переселяющимися с содействием правительства, и в зависимости от получения безвозмездных пособий без сумм военного ведомства в размере не свыше 100 рублей, могут

пользоваться всеми предоставленными переселенцам льготами при водворении, передвижении. В Кавказском крае и Ферганской, Сырдарьинской, Самаркандской областях на тех же основаниях водворялись только нижние чины, удовлетворяющие требованиям, указанным в ст. 5 настоящих Правил.

Таким образом, для перечисленных национальных окраин и в отношении уволенных в запас военных оставался действующим признак дискриминации по национальности и вероисповеданию.

Ниже приведем полностью самые, на наш взгляд, привлекательные положения Временных правил. Именно эти пункты обеспечивали и поддерживали на высоком уровне миграционную активность населения в Российской империи.

Согласно п. 21 состоящие на переселенцах недоимки в казенных сборах в общий по империи продовольственный капитал слагаются со счетов, а недоимки по земским и общественным сборам остаются за переселенцами и вносятся по новому месту водворения со сложения со счетов обществ (п. 22).

Больше всего льгот указано в п. 23 Временных правил, в котором говорится, во-первых, о перевозке переселенцев по железным дорогам до места назначения, а равно движения в оба конца ходоков производится по специальному тарифу (пониженному). Во-вторых, при водворении переселенцы освобождаются от казенных платежей и земских денежных сборов в течение пяти лет, а последующие пять лет облагаются упомянутыми сборами в половинном размере. В важнейшей области 10 лет переселенцы не платят податей ни казенных, ни земских. При этом срок исчисляется и уже для осевших в этой области с 1 января 1904 г., и для вновь водворяющихся с 1 января года, следующего за их водворением. Если переселиться в начале года и водвориться, то льготный период, соответственно, увеличивался на один год, что является очень важным фактором, если принимать во внимание созданный характер получения доходов от сельскохозяйственного производства. В-третьи, этот пункт предоставлял отсрочку от воинской повинности для 18-летних переселенцев.

Кроме того, согласно п. 25 независимо от перечисленных льгот переселенцам могут быть оказываемы пособия от правительства: а) выдачей путевых ссуд; б) выдачей ссуд на общественные потребности и на хозяйственное устройство; в) безвоз-

мездным отпуском лесного материала для построек на основании действующих правил.

Важность указанного документа подтверждается и тем, что без него практически невозможно активно реализовывать аграрные преобразования столыпинского кабинета.

Здесь, упоминая о незавершенности реформ, можем не сомневаться в том, что столыпинская аграрная реформа послужила толчком к развитию миграционных отношений в новом аспекте правового регулирования – разрешительном.

Таким образом, можем заключить, что переселенческая политика в ходе аграрных реформ столыпинского правительства имела под собой прочную основу и являлась предметом особого внимания органов законодательной и исполнительной власти.

Подтверждая это, обратимся к справке для господ членов Государственной думы, составленной Переселенческим управлением Главного управления земледелия и землеустройства в 1907 г.<sup>1</sup> Тем более этот документ подводит черту и дает оценки всему переселенческому процессу интересующего нас периода и указывает на основные направления деятельности правительства по организации миграционных процессов в Российской империи.

Характеризуя переселенческое дело, составители справки отмечают, что оно было фактически «остановлено войной<sup>2</sup>, но после ее окончания, в течение последних двух лет возросло необычайно, до небывалых ранее размеров»<sup>3</sup>.

Хотя обстоятельства для переселения складывались не всегда благоприятные, существенным препятствием признаются в первую очередь «неопределенность правительственной политики в переселенческом деле, и в связи с этим, крайний недостаток денежных средств, отпущавшийся на это дело»<sup>4</sup>.

Добавим, что активизации миграционных процессов противились, прежде всего, дворянские круги, которые доказывали всеми силами экономические невыгоды переселения.

---

<sup>1</sup> Современное положение переселенческого дела и его нужды. Справка для гг. чл. Гос. думы. СПб., 1907.

<sup>2</sup> Имеется в виду Русско-японская война 1904–1905 гг.

<sup>3</sup> Там же. С. 5.

<sup>4</sup> Там же. С. 6.

Это стало основной причиной самовольства в переселении. Составители справки приводят данные о том, что к началу 1890-х гг. подавляющая часть переселенцев состояла из самовольных, число которых поднялось до 70% от всей переселенческой массы<sup>1</sup>. Систематическая разработка переселенческого законодательства только началась, хотя уже только это можно в определенной степени считать положительным.

Но с активизацией переселенческих настроений среди крестьянства и ростом поддержки миграционной активности населения со стороны правительства совершенно неожиданно возникла проблема нехватки так называемой земельной заготовки и возросшие трудности пополнения колонизационного земельного фонда. К этому времени земли вдоль Сибирской железной дороги были уже освоены. Количество мягких, т. е. уже паханных, а значит наиболее пригодных к заселению земель, равнялось нулю.

Приведенный нами выше закон от 6 июня 1904 г. делал переселение не только свободным, но и в известном смысле поощряемым, на деле оставался недоступным для подавляющего большинства крестьян.

В связи с этим очевидной становилась задача по переустройству системы управления и контроля за реализацией положений указанного закона. С этой целью была предпринята попытка реформирования органов, заведовавших переселенческим делом как центрального, так и местного уровня.

По Именному Высочайшему указу от 6 мая 1905 г. полномочия по переселенческому делу из Министерства внутренних дел были переданы в ведение Главного управления землеустройства и земледелия, и туда же был передан весь аппарат Переселенческого управления. Таким образом, была устранена некоторая разобщенность мероприятий по переселению, и миграционная политика государства в этой части могла развиваться на плановой основе, управляясь из одного центра.

Вместе с тем подверглась изменению и местная система управления переселением. Заведывание всеми работами по заготовке земельного фонда и по водворению переселенцев было

---

<sup>1</sup> Современное положение переселенческого дела и его нужды. Справка для гг. чл. Гос. думы. СПб., 1907. С. 7.

возложено на районное начальство под общим управлением краевой администрации. Территория была поделена на переселенческие районы. К 1907 г. их было образовано 13, они, в свою очередь, делились на 77 подрайонов. Таким образом, хотя количество чиновников по переселению возросло и ощущался их острый дефицит, но «указанными мерами было обеспечено значительное приближение к новоселам всех лиц переселенческой организации, в особенности чинов по водворению»<sup>1</sup>.

Результаты не заставили себя ждать. Была достигнута очень высокая степень приживаемости мигрантов переселенцев, что говорит об эффективности деятельности государства в этом направлении. «Из 410 904 человек (66 183 семей и 4 836 одиноких) переселенцев, прошедших в текущем году за Урал, вернулось обратно (на 1 ноября 1907 года) лишь 18 489 человек (в том числе 4 135 одиноких и 2 898 семей), или около 4% всего количества семейного переселения. Такое число обратных переселенцев по сравнению с прошлыми годами, когда оно доходило до 20 и более процентов (средняя за десятилетие 1894–1903 гг. – 16,4%) признано совершенно ничтожным, в особенности если принять во внимание, что более 1\3 всего количества обратных переселенцев (6 373 человек или 1 099 семей и 1 589 одиноких) приходится на долю тех лиц, которые проследовали за Урал вопреки установленным правилам, без зачисления за собой земель. Если исключить из счета эту категорию переселенцев, то весь размер обратного переселения выразится в 11 752 человека (в том числе 1 799 семей и 2 546 одиноких), что составляет всего до 2,5% прямого семейного переселения»<sup>2</sup>.

Документ, принимаемый нами в качестве источника указанных данных, вполне может содержать не совсем корректные данные, поскольку составлен для иллюстрации успехов переселенческого дела на самом высоком уровне – в Государственной думе. Но даже если подойти в высшей степени критически к изложенным в нем сведениям, нужно признать явные успехи Российской империи в миграционной политике, правильном понимании про-

---

<sup>1</sup> Современное положение переселенческого дела и его нужды. Справка для гг. чл. Гос. думы. СПб., 1907. С. 16.

<sup>2</sup> Там же. С. 30–31.

блем в этой сфере и верных решений. План переселения на 1907 г. выполнен уже по состоянию на 1 ноября даже с учетом обратных переселенцев.

Таблица 1

*Сравнительные результаты водворения 1907 г.*

№	Районы водворения	Количество водворенных семей	
		1893–1906 гг.	1907 г.
1	Томский	143 000	15 703
2	Приморский		10 650
3	Акмолинский		12 000
4	Енисейско-Иркутский		7 191
5	Тургайско-Уральский		3 133
6	Тобольский		4 000
7	Семипалатинский		1 897
8	Семиреченский		1 211
9	Сыр-Дарьинский		487
10	Верхотурский		762
11	Кавказ		900
Всего		143 000	57 934

Необходимо добавить, что не только решение хозяйственных дел толкало правительство к всемерному поощрению переселения в восточные пределы. Рассматриваемый нами документ в отдельную графу выносит успехи по переселению на Дальний Восток, говоря об их «исключительном значении в государственном отношении»<sup>1</sup>, понимаемом нами как отношении политическом.

Правительство понимало важность противодействия так называемой «желтой опасности», или «желтой угрозе», т. е. более острыми эти ощущения были после недавно окончившейся Русско-японской войны, в которой империя потерпела поражение. Укрепление русского влияния на Востоке – одна из важнейших политических задач того времени, она не могла быть решена без увеличения количества русского населения в пределах Приморской и Амурской областей. В этот период во всем мире пришло

<sup>1</sup> Современное положение переселенческого дела и его нужды. Справка для гг. чл. Гос. думы. СПб., 1907. С. 32.

осознание необходимости противодействия азиатской или китайской угрозе. Интересны были идеи Томаса Мальтуса об ограниченности народонаселения средствами существования, изложенные им в работе «Опыт закона о народонаселении»<sup>1</sup>. Демографическое неравенство территорий всегда рождает миграционный поток, а таковое наблюдалось на дальневосточных рубежах на границе России и Китая. Российские общественные деятели и в особенности военные прямо указывали царю и правительству на такую угрозу со стороны Китая. Министр А.Н. Куропаткин в служебной записке императору писал: «Амурский край уже страдает от прироста китайского населения, китайцы вытесняют русских уже даже из аграрных занятий»<sup>2</sup>.

Идею «желтой угрозы» в России активно развивали и философы. В.С. Соловьев в своих трудах распространял миф о том, что угроза мировой катастрофы придет с востока, который уже неоднократно становился угрозой западу. Он, в частности, писал: «Есть основания полагать, что дальняя Азия, столько раз высылавшая опустошительные полчища своих кочевников на христианский мир, готовится в последний раз против него выступить с совершенно другой стороны: она собирается одолеть нас своими культурными и духовными силами, сосредоточенными в китайском государстве и буддистской религии»<sup>3</sup>.

Но А.Н. Куропаткин настаивал и на военной опасности, исходящей с китайской территории, его настораживало, что китайские солдаты абсолютно безразличны к своей жизни, это усиливало опасность от такой армии, хотя цинская армия не считалась боеспособной, но под командованием талантливого военачальника она могла превратиться в военную угрозу<sup>4</sup>.

Еще одним мощным стимулом к развитию миграции в Сибирь и на Дальний Восток было решение о строительстве Великого сибирского пути. Александр III 25 февраля (9 марта) 1891 г. подписал соответствующий указ. Направление Транссибирской

---

<sup>1</sup> Мальтус Т.Р. Опыт закона о народонаселении / пер. И.А. Вернера. М.: Изд. К.Т. Солдатенкова (Типо-литография О.М. Лашкевич и К<sup>о</sup>), 1895.

<sup>2</sup> Куропаткин А.Н. Служебная записка царю 15 октября 1903 года // ГАРФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 182. Л. 5.

<sup>3</sup> Соловьев В.С. Враг с Востока // Избранные произведения. Ростов н/Д, 1998. С. 408.

<sup>4</sup> Куропаткин А.Н. Русско-китайский вопрос. СПб., 1913. С. 183.

магистрали полностью совпадало с вектором миграционной активности и правительства, и населения.

Транссибирская магистраль имела глобальное историческое значение не только для Российской империи, но и для всего евразийского пространства.

Само решение правительства о создании специального органа, регулирующего миграцию, говорит о том, что время ограничений миграционной активности прошло. Наступила эпоха ее поощрения и всяческой активизации.

Южное направление миграции было не столь масштабным по своему количественному параметру и не носило ярко выраженного сельскохозяйственного характера. Это объясняется спецификой землепользования в южнорусских казачьих областях. Правовое положение иногородних в казачьих областях было менее привлекательным по сравнению с территориями за Уралом – в Сибири и на Дальнем Востоке. Местное казачье население заслужило свое право на привилегированное положение в этих областях. Хотя его нельзя назвать в полном смысле автохтонным населением.

Миграционные отношения на юге России имели свои особенности, вызванные спецификой колонизации региона – она носила военный характер. Сопротивление со стороны местного населения в разное время и разной интенсивности в конце концов привело к тому, что миграции стали одним из серьезных факторов экономической, политической и социальной истории региона, тем более эти процессы носили разнонаправленный характер. С одной стороны, казачье население распределялось на новых территориях, с другой – эти территории покидало коренное население, которое не всегда уходило за пределы империи (например, мужаджиры), но и перераспределялось внутри региона (расселение горцев на равнинных территориях).

Эта проблема, безусловно, заслуживает самостоятельного изучения, остановимся на ней только в связи с необходимостью четко обозначить магистральные направления миграционной политики империи.

В связи с этим отметим, что правительство как центральное, так и местническое весьма внимательно относилось к миграционным процессам только лишь потому, что они серьезно сказыва-

вались на формировании системы социальной стабильности региона – основной задачи местных властей.

Тем не менее нами изучено несколько нормативных актов, касающихся южного направления миграционного потока, а именно Высочайше утвержденное 31 марта 1897 г. мнение Государственного совета о переселении в Черноморскую губернию<sup>1</sup>.

Документ составлен в традиционной форме, куда входят положения об образовании переселенческих участков; о порядке выдачи разрешений на переселение, льготы по уплате недоимок, воинской и налоговой повинностей; ограничения переселенцев в праве пользования землей; порядок устройства переселенцев, прибывших до издания этого закона; транспортировка по льготному тарифу; ссуды на обзаведение хозяйством и порядок их возврата. Кроме того, отмечается тот факт, что земли Черноморской губернии предназначаются главным образом для водворения проживающих на Северном Кавказе русских крестьян, лично занимающихся земледелием и имеющим достаточное количество рабочих рук и необходимые для обзаведения на новом месте денежные средства (300 рублей на семью). Затем переселение на упомянутые земли может быть разрешено крестьянам из других местностей империи, удовлетворяющим этим требованиям. Особенно желательными колонизаторами названной губернии признаются крестьяне, знакомые с виноградарством, садоводством или производством лесных расчисток.

Отмечаем здесь учет на законодательном уровне природно-климатических условий региона, его садово-огородную специализацию.

Установление очередности предоставления участков для водворения объясняется желанием правительства максимально учесть интересы иногороднего населения Северного Кавказа, которое по сравнению с казачьим сословием имело неодинаковые условия по землепользованию. Большая часть иногороднего населения работала в хозяйствах казаков.

Чуть позднее, а именно 15 апреля 1899 г. появилось Высочайше утвержденное положение Комитета министров о разреше-

---

<sup>1</sup> Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Справочное издание Переселенческого управления Министерства внутренних дел. СПб.: тип. М-ва внутренних дел, 1901. С. 226–234.

нии переселений в местности Северного Кавказа и Закавказья<sup>1</sup>. Это положение во многом повторяло рассмотренное выше, но касалось территории Ставропольской губернии и Закавказья, где дозволялось размещать, впредь до отвода на Кавказе достаточного количества переселенческих участков, крестьян коренного русского происхождения и православного вероисповедания и в первую очередь уже проживавших там русских иногородних крестьян.

Отметим, что рассмотренные правовые акты не столько формировали миграционный поток, вызывали межрегиональное перемещение населения, сколько легализовали уже состоявшиеся миграции, уравнивая в правах по поводу землепользования иногороднее и казачье население региона.

Вероятно, правительство стремилось увеличить приток русского православного населения на Кавказ, поэтому пытались максимально сократить количество самовольно водворенного населения, отвечающего обозначенным ранее критериям. Кроме того, с 1 мая 1900 г. начала расширяться категориальная база переселенцев, чье водворение на Кавказе легализовалось на общих основаниях и становилось еще более желательным. В Высочайше утвержденном положении Государственного совета об устройстве некоторых разрядов переселенцев, водворившихся в Черноморской Губернии, находим: «Русские подданные из сельских обывателей и мещан, как принадлежащие, так и не принадлежащие к русскому коренному населению, прибывшие в Черноморскую губернию до издания закона 31 марта 1897 года и оказавшиеся водворенными отдельными поселками на землях, предназначенных для образования переселенческих участков, но не перечисленные по месту водворения, перечисляются в поселяне Черноморской Губернии...» и наделяются землей по действительному пользованию, но не выше тридцатидесятиной нормы<sup>2</sup>.

Обратим внимание на то, что в означенной норме в отношении сельских обывателей и мещан отменяется признак принадлежности к коренному русскому населению, а речи о вероиспо-

---

<sup>1</sup> Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Справочное издание Переселенческого управления Министерства внутренних дел. СПб.: тип. М-ва внутренних дел, 1901. С. 234–235.

<sup>2</sup> Там же. С. 235–237.

ведании переселенцев не идет вовсе. По нашему мнению, это говорит о том, что царское правительство принимало решения о формировании многонационального и поликонфессионального состава населения, что являлось необходимым условием сохранения социальной стабильности в окраинных неславянских регионах империи. Подтверждением является, на наш взгляд, решение правительства о делегировании полномочий, хотя и в виде временной меры, главноначальствующему гражданской частью на Кавказе самостоятельно разрешать коренному русскому православному крестьянству переселение на казенные земли как Северного Кавказа и Закавказья, так и Черноморской Губернии «по предварительном обсуждении возбуждаемых этими крестьянами в губернских или областных присутствиях, по месту настоящего жительства просителей»<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что и современная миграционная политика нашего государства, безусловно, должна строиться с учетом интересов коренного населения тех или иных территорий, особенно когда речь идет о гуманитарных миграциях в регионах с различным в этническом и религиозном отношении населением.

Завершая рассмотрение дореволюционного периода миграционных процессов в России, обратим внимание на северное направление миграционных потоков, которое весьма незначительно по своему количественному показателю в сравнении с гигантским переселением в Сибирь и на Дальний Восток или даже на Кавказ, но тем не менее представлено в нормативно-правовом поле, поэтому рассмотрение актов, обеспечивающих его, считаем целесообразным. Во второй половине XIX в. таковых обнаруживается два.

Во-первых, 14 мая 1876 г. Высочайше утверждается положение Кабинета министров о льготах, предоставляемых переселенцам на Мурманский берег, где речь идет об оригинальных категориях переселенцев – русских подданных и иностранцах, принявших русское подданство, определяются виды занятий для всех без изъятия приписавшихся к оседлому поселению на Мурманском берегу – в течение шести лет все колонисты могут зани-

---

<sup>1</sup> Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Справочное издание Переселенческого управления Министерства внутренних дел. СПб.: тип. М-ва внутренних дел, 1901. С. 237.

маться всякого рода торговлей и промыслами на Мурманском берегу, причем без взятия установленных на торговлю билетов и свидетельств, получать беспошлинно для себя и для продажи в колониях и на всем Мурманском берегу привозимые на русских и иностранных судах мануфактурные колониальные и другие товары, которые в пределах колонии не будут признаваемы контрабандными. Переселенцам разрешается промысел пушных зверей и птиц, а также ловить рыбу в реках и озерах близ колоний, поселенцам разрешается все прошения и объявления подавать местному и губернскому начальству на белее свойственном им языке (русском, финском или норвежском), кочующим северным народам также разрешается оседлое поселение на Мурманском берегу со всеми льготами, включая денежные пособия.

Отдельный интерес вызывает пункт об иностранцах, решивших вступить в русское подданство. Им предписывается принять присягу на верность перед становым приставом или мировым посредником, причем в месте, выбранном для оседлости. Предварительно кандидат представляет документы от своего правительства о том, что он не подвергался на прежнем месте уголовному преследованию и не подлежит ответственности по делам о несостоятельности. Данный пункт открывает перед нами еще один способ организации колонии – за счет иностранцев, т. е. подданных других государств. Не новый для мира, но весьма оригинальный для России.

Во-вторых, 28 декабря 1890 г. Высочайше утверждается положение Комитета министров о льготах переселенцам на Мурманский берег<sup>1</sup>. Принятие этого нормативного акта вызвано, по нашему мнению, тем, что льготы по первому положению были срочными от 6 до 10 лет, после истечения этих сроков переселенцы по разным причинам были не в состоянии выполнять повинности, и Мурманский берег стал терять колонистов. Правительство указанным актом ввело, по сути, бессрочные льготы для поселенцев по некоторым повинностям. «Восстановить, впредь до особого распоряжения, действие дарованных, Высочайше утвер-

---

<sup>1</sup> Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Справочное издание Переселенческого управления Министерства внутренних дел. СПб.: тип. М-ва внутренних дел, 1901. С. 237.

жденным от 14 мая 1976 года положением Комитета Министров льгот переселенцам на Мурманский берег»<sup>1</sup>.

Бессрочно были восстановлены льготы:

по платежу государственных податей и отбыванию денежных и натуральных повинностей;

по занятию всякого рода торговлей и промыслами на Мурманском берегу без взятия установленных на то свидетельств и билетов;

по получению беспошлинно для собственного употребления и для продажи в колониях, на всем Мурманском берегу привозимых на русских и иностранных судах иностранных мануфактурных, колониальных и других товаров;

по платежу гербовых сборов за исключением сделок с землей.

Данным актом списывались все не поступившие в казну подати<sup>2</sup>.

Таким образом, государство успешно обеспечивало и поддерживало миграционную привлекательность региона, период его активного освоения и развития.

Эмиграционная составляющая имперской миграционной политики не является объектом нашего исследования, но тем не менее отметим, что эмиграция как правовое понятие в Российской империи отсутствовало. Переход в гражданство иного государства запрещался. Срок пребывания за границей ограничивался пятью годами. Если не продлить этот срок, то по возвращении на родину эмигрант подвергался аресту и вечной ссылке.

В ситуации отсутствия нормативного регулирования эмиграции отсутствовали и какие-либо системы ее учета. Поэтому сегодня достаточно сложно судить о ее направлениях и численности. Исследователь миграционных процессов П. Полян предлагает воспользоваться данными принимающих стран для оценки количества выехавших из Российской империи.

По его мнению, Россию с 1851 по 1915 г. покинуло около 4,5 млн чел.<sup>1</sup>, хотя многие эмигранты из России были иностран-

---

<sup>1</sup> Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Справочное издание Переселенческого управления Министерства внутренних дел. СПб.: тип. М-ва внутренних дел, 1901. С. 241.

<sup>2</sup> Там же. С. 242.

ноподданными. Примерно такие же цифры приводят и другие исследователи. Например, В.В. Оболенский (Осинский) утверждает, что Россию за этот период покинули 4,2 млн чел., причем 2,7 млн чел. – во второй половине XIX в.<sup>2</sup>

Специфическое правовое положение евреев в Российской империи определяло и их участие в миграционных отношениях. Начиная с 1892 г. эмиграция разрешалась только евреям, но они лишались права на репатриацию.

По сведениям П. Поляна, евреи составляли около 40% всех эмигрантов из России. Активно они стали покидать ее с 1870 г.<sup>3</sup>, так как по американской конституции евреи пользовались гораздо большим набором прав и свобод, нежели в Российской империи с ее чертой оседлости и всеми последствиями.

Вообще черта оседлости как феномен ограничительной политики государства рассматривается нами как своеобразный миграционный барьер. Впрочем, правовое определение данного понятия дело будущего специального рассмотрения.

Требует внимания в рамках нашего исследования еще один феномен миграционного свойства – гуманитарный. Миграционные процессы в этой сфере должны быть изучены потому, что исторический опыт их организации и правового регулирования весьма актуальны в современных условиях, когда даже локальные конфликты рождают миграционные волны все более мощные, способные нанести ущерб государственности страны пребывания, вплоть до ее разрушения. Но миграции в условиях военного кризиса могут быть и внутригосударственного свойства. В этом случае речь идет об эвакуации из угрожаемых районов в условиях боевых действий.

Российская империя, вступив в Первую мировую войну, открыла новую страницу в своей миграционной политике.

Исследование правовых основ и государственного регулирования тех или иных процессов и явлений предполагает попыт-

---

<sup>1</sup> Полян П. Эмиграция: кто и когда в XX веке покидал Россию // Россия и ее регионы в XX веке: территория, расселение, миграции / под ред. О. Глезера, П. Поляна. М.: ОГИ, 2005. С. 495.

<sup>2</sup> Оболенский (Осинский) В.В. Международные и межконтинентальные миграции в довоенной России и СССР. М.: ЦСУ СССР, 1928. С. 20.

<sup>3</sup> Полян П. Указ. соч. С. 495.

ку классификации нормативно-правовой базы. В соответствии с поставленными целями и задачами предпримем таковую в отношении актов государственной власти, регламентирующих миграционные отношения в России в период с конца XIX – начала XX в.

Рассмотренные нами правовые акты можно условно разделить на четыре группы.

1. Главные акты, устанавливающие и регламентирующие деятельность организаций, управляющих переселением и землеустройством. В эту группу нормативных актов входят документы, устанавливающие и учреждающие органы управления миграционными процессами, в том числе и как самостоятельные структуры, так и структуры в составе министерств и ведомств. Примером служат неоднократно упоминавшиеся Высочайше утвержденные положения о создании Комитета Сибирской железной дороги и Переселенческого управления в составе Министерства внутренних дел. В компетенцию этих органов входило в том числе и собственное нормотворчество по обеспечению процесса переселения и колонизации в виде всевозможных циркуляров, инструкций и т. д.

2. Правила переселения на казенные земли и многочисленные дополнения к ним, а так же акты обеспечивающие переселение в определенные местности и территории.

3. Положения и правила о поземельном устройстве и землепользовании.

4. Извлечения из свода законов положений, касающихся переселенческого миграционного дела.

Завершая рассмотрение миграционных процессов Российской империи, отметим нарастание их интенсивности к концу XIX – началу XX в. как внутри страны, так направленные за границы империи.

Внутренние миграционные отношения и процессы подвергались систематическому анализу и корректировке их направления и правового обеспечения со стороны царского правительства. Внимание же к процессам эмиграционного свойства было незначительным. Внутренние миграции поощрялись и регулировались в разрешительном варианте, внешние запрещались. Внутренние миграции имели центробежный характер и направлены были в основном по линии запад – восток. В силу их аграрного характера они усилились после начала столыпинских реформ.

## 2. Миграционные отношения в первые годы советской власти

Приступая к изучению миграционных процессов и их правового регулирования в первые годы советской власти, необходимо уделить внимание миграционной обстановке в России в период между революциями.

Основные миграционные векторы остались неизменными, они не сменили своего «кризисного» направления, вызванного тяготами Первой мировой войны. Заметим при этом, что Февральская буржуазно-демократическая революция несколько усилила урбанистический поток – вполне характерное для кризисных времен направление миграции. Переселение же по традиционно сложившимся направлениям пошло на спад еще в первые годы войны, а с приходом к власти Временного правительства и вовсе прекратилось, по крайней мере, с точки зрения объемов его государственного регулирования. Например, в 1915 г. в Сибири поселилось 220 тыс. семей, но это результат еще довоенного зачисления<sup>1</sup>.

С приходом к власти Временного правительства крестьянский мир замер в ожидании решений новой власти по поводу главного для России вопроса – аграрного. Земельный вопрос для России есть центральный миграционный стержень всей внутренней политики государства. Если политика новой власти не предложит других, отличных от прежних форм землепользования и ведения хозяйства, то и миграционные (переселенческие) процессы могут регулироваться по прежней схеме, используя имеющуюся нормативную базу, по сути, может продолжаться политика столыпинских аграрных реформ.

Бытует мнение, что Временное правительство не понимало всю важность решения земельного вопроса. Недовольство крестьянского населения нарастало как в тылу, так и на фронте, но это не находило полного отражения в формировании его внутренней политики. Временное правительство устранилось от решения земельного вопроса, от продолжения прежней аграрной политики, интересовалось только военно-политической темой,

---

<sup>1</sup> Моисеенко В.М. Указ. соч. С. 93.

что в дальнейшем и определило его скорое падение, хотя попытки решить земельный вопрос, безусловно, были.

Новая власть создала Земельный комитет, который в свою очередь учредил комиссию по вопросам переселения и колонизации специально для подготовки материалов по вопросам миграции и колонизации для Учредительного собрания. В комиссию эту вошли как сотрудники Переселенческого управления, так и многие видные ученые: А.А. Кауфман, Г.Ф. Чиркин, В.П. Воцинин и др. Их позиция по отношению к переселению и колонизации, т. е. к миграционной политике государства, оставалась традиционной, дореволюционной и была единой в своем стремлении продолжать переселения за Урал. Они утверждали, что вне зависимости от решения вопросов земельной собственности и землепользования необходимо продолжить стратегическое направление миграционной политики – колонизацию Сибири и Дальнего Востока, исходя из возрастающих возможностей государства. Члены комиссии полагали, что новые земельные отношения, возникновение которых предполагалось, смогут решить вопрос о поглощении избыточного населения Европейской России и малоземелья только с помощью переселения. Комиссия констатировала практически полную исчерпанность легкодоступных земель. Они по большей части были уже заселены и осваивались. Подготовка новых переселенческих участков потребовала бы не только новых капиталовложений, но и большего времени.

Таким образом, решить проблему оперативно не представлялось возможным. Комиссия в основном ограничилась признанием того, что наиболее перспективным мероприятием была бы планомерная государственная колонизация, но в сложной общественно-политической обстановке ограничивалась разработкой основных принципов государственной колонизационной политики<sup>1</sup>.

1. Содействуя более равномерному распределению населения по территории страны, более производительному использованию его труда, развитию промышленности и земледелия, к увеличению в итоге народного благосостояния, переселение и колонизация признаются делом особой государственной важности. В противовес стихийному переселению крестьян «планомер-

---

<sup>1</sup> Моисеенко В.М. Указ. соч. С. 94.

ная колонизация» Азиатской России означает количественное и качественное развитие производительных сил колонизируемой территории, осуществляемой государством.

2. Колонизация, осуществляемая государством в лице центральных и местных органов, предполагает свободную доступность колонизируемой территории для всех граждан, согласование интересов общегосударственных и местного населения в целях культурного и экономического подъема всей страны и местного населения.

3. Всесторонность колонизации означает не только сельскохозяйственное, но и промышленное освоение заселяемой территории, а ее последовательность – всесторонний учет особенностей колонизируемого района.

4. Основой колонизации является ее общегосударственные начала, выражающиеся в определении правительством основных колонизационных мероприятий: подготовке колонизационного фонда с помощью строительства железных дорог, оросительных систем, промышленных предприятий и т. д.<sup>1</sup>

Данные принципы явились основополагающими не только для Временного правительства, но и для советской власти. Следует заметить, что они не потеряли своей актуальности и в настоящее время и могут быть положены в основу новой колонизационной политики Российской Федерации.

Термина «колонизация» не стоит опасаться, так как он, в нашем понимании, вполне тождествен термину «миграционная политика», тем более предыдущая история развития нашего государства строилась на колонизационной политике, специфика которой заключалась в освоении территорий без ущерба для местного населения, в отличие от колониальной политики западных буржуазных демократий.

Общепризнанным и не вызывающим сомнения является упомянутый факт о том, что Временное правительство мало заботилось о развитии системы регулирования миграционных отношений, но тем не менее необходимо отметить наличие нескольких нормативных актов, характеризующих ситуацию в этой сфере.

---

<sup>1</sup> Журнал заседаний комиссии по вопросам переселения и колонизации от 22 августа и 22 сентября 1917 года // Вопросы колонизации: период. сб. Петроград, 1917. № 20. С. 164–167.

И.Л. Ямзин и В.П. Вошинин пишут, что одним из первых распоряжений Временного правительства, которое должно было ознаменовать собой начало новой эры в области переселенческого дела, явилась циркулярная телеграмма, основное содержание которой сводилось к мерам по устранению различных недоработок в ранее сформированном земельном фонде. Новая проектировка переселенческих участков не проводилась и была возможна только в случаях, не вызывавших на местах каких-либо осложнений<sup>1</sup>.

А уже в апреле 1917 г. во все переселенческие районы было послано распоряжение о приостановке вовлечения земель в государственный фонд. Распоряжение касалось национальных окраин империи – земель, заселенных кочевыми народами, – киргизами, бурятами<sup>2</sup>.

Сложности с землеустроительными работами, а именно их фактическая остановка еще в марте 1917 г., позднее усугубились последующими разъяснениями потому, что приостановка работ касалась только тех, которые проводились по столыпинскому закону 14 июня 1910 г. и только в европейской части России. Землеустройство по Сибирскому закону 1856 г. может и должно быть предложено на прежних основаниях, которые в порядке этого закона только проектировались<sup>3</sup>.

Основные результаты деятельности Временного правительства в области переселенческой политики можно свести к определенным усилиям по стабилизации достигнутых результатов прежнего этапа колонизационной политики, а также изъятия из колонизационного оборота всех инородческих земель.

В Главном земельном комитете сложились две основных точки зрения на переселенческие вопросы. Одну из них представлял профессор Н.П. Огановский, который полагал, что земельная реформа должна быть проведена с точки зрения равномерного распределения имеющегося земельного фонда между всеми нуждающимися. Другую точку зрения представлял А.А. Кауфман, который настаивал на продолжении колонизационной политики, поскольку был уверен в том, что имеющийся в Европейской России земельный фонд не соответствует запросам могущего пре-

---

<sup>1</sup> Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Указ. соч. С. 69.

<sup>2</sup> Там же. С. 70.

<sup>3</sup> Там же. С. 71.

тендовать на новые земли населения и заинтересованные инородческие земли должны быть открыты для продолжения колонизации, а уже земли, на которых проведены подготовительные мероприятия, должны подлежать заселению.

Положения этих двух докладов были объединены, но практической их реализации не последовало, и они «остались лишь академически интересными для данной эпохи документами»<sup>1</sup>.

Большевики очень тонко почувствовали настроения в обществе и умело воспользовались допущенными ошибками Временного правительства. Обещания незамедлительного решения вопроса о земле посредством ее изъятия и перераспределения, а также вопроса о войне с немедленным заключением мира обеспечили им победу в политической борьбе и захват власти.

Первые декреты советской власти – Декрет о мире и Декрет о земле – породили в стране новый мощный миграционный поток – демобилизационный.

Демобилизация по большому счету проходила довольно спонтанно и нерегулируемо. Солдаты покидали окопы, спешили домой, чтобы к весне получить надел и засеять его. И уже никакая сила не могла остановить этот поток, ослабить его или перенаправить.

В итоге можно констатировать тот факт, что земельный вопрос был, есть и продолжает оставаться основным в миграционных процессах и отношениях. Он является главным катализатором миграционной активности населения, что справедливо для любого государства, тем более аграрного.

Традиционно советский период развития миграционной системы принято делить на три подпериода: 20-е – начало 30-х гг., 30–50-е гг., 60–90-е гг. В каждом из указанных периодов справедливо выделяются характерные черты, определяющие названные хронологические рамки. Разделяя точку зрения исследователей, считаем необходимым уточнить некоторые границы хронологических рамок указанного периода.

Первый период – первые годы советской власти – включает время прихода к власти большевиков, Гражданскую войну, политику военного коммунизма, образования СССР и, наконец, пери-

---

<sup>1</sup> Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Указ. соч. С. 71.

од новой экономической политики вплоть до ее свертывания и начала социалистической коллективизации и индустриализации. События 1917–1927 гг. оказали значительное влияние на миграционные процессы в стране, вызвали кардинальные изменения в социальной структуре общества, положили начало новой миграционной государственной политике. Цель данной главы – подробно рассмотреть влияние указанных событий на миграционную ситуацию в стране, проанализировать уровень правильного регулирования миграционных процессов.

Проанализируем эмиграционные процессы рассматриваемого периода, поскольку эмиграционная составляющая миграционных процессов весьма значительна как по своим численным масштабам, так и по своему качественному составу, хотя констатировать наличие обширной правовой базы, регулирующей эти процессы, не предоставляется возможным, особенно в первые месяцы существования рабоче-крестьянской власти.

В зависимости от количества и характера критериев количество периодов и подпериодов может быть различным. Они отличаются друг от друга причинами, географией, продолжительностью, интенсивностью и, конечно же, степенью правового регулирования.

Например, первую волну эмиграции П. Полян предлагает определить в 1918–1922 гг., когда страну покинули по разным оценкам от 1,5 до 3 млн чел.<sup>1</sup> без учета оптантов<sup>2</sup>. Подавляющее большинство эмигрантов этого периода можно определить как беженцев. Именно поэтому страна исхода и не имела нормативно-правовой базы эмиграции. Миграционные процессы этого периода вызваны не столько экономическими последствиями, мировой войной и революцией, сколько политическими итогами последнего акта русского бунта и мерами новой власти по построению государства, диктатуры пролетариата, в котором нет места классово чуждому элементу. Такая государственная политика вы-

---

<sup>1</sup> Полян П. Кто и когда в XX веке покидал Россию // Россия и ее регионы в XX веке: территория, расселение, миграции / под ред. О. Глезера, П. Поляна. М.: ОГИ, 2005. С. 498.

<sup>2</sup> См., например: Фельштинский Ю. К истории нашей закрытости. Законодательные основы советской миграционной и эмиграционной политики. Лондон: OPI Ltd, 1988. С. 70–78, 83–97.

звала эмиграционный поток, весьма существенно сокративший население страны в целом и негативно сказавшийся на качественном потенциале населения страны. В последнем случае последствия более серьезные, трудновосполнимые в короткий промежуток времени. Выделим в эмиграции первой волны два вида: гражданскую и смешанную (военно-гражданскую), которая возникла по итогам Гражданской войны, после поражения Белого движения: русские устремились в поисках лучшей жизни, а то и просто спасаясь в Европу, Америку, Азию<sup>1</sup> (главным образом в Германию и Францию, а также через Турцию в Болгарию и на Балканы; Китай и Маньчжурию, США и Канаду).

Эмигрантами, как правило, называют людей, которые покидают свою страну по причинам, связанным с политическими событиями, когда пребывание их в своей стране становится невозможным из-за угрозы жизни и здоровью, с целью длительного проживания вне пределов своей родины. С длительностью пребывания вне пределов своей страны связан, по нашему мнению, и выбор нового места жительства. Те, кто уезжал далеко, уезжали, как правило, надолго или навсегда, сохраняя лишь надежду упокоиться в родной земле. Те же, кто рассчитывал на скорое возвращение, временно оседали в странах Восточной Европы или Германии.

Исследователи первой волны русской эмиграции, оценивая ее масштабы, считают, что это самая крупная миграция населения, сравнивая лишь с добровольным заселением европейцами североамериканского континента. В случае с российской миграцией было либо бегство, чтобы спасти свою жизнь, либо политическое изгнание.

Во всех случаях эмиграция для уехавших – потеря родины, а для России это была утрата огромного научного и культурного потенциала, существенно осложнившая дальнейшее духовное и материальное развитие страны<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Кёсева Ц. Болгария и русская эмиграция 1920–1950-е годы. М.: Русский путь: Библиотека-фонд «Русское зарубежье», 2008; Йованович М. Русская эмиграция на Балканах. М.: Русский путь: Библиотека-фонд «Русское зарубежье», 2008; Ван Чжичэн. История русской эмиграции в Шанхае. М.: Русский путь: Библиотека-фонд «Русское зарубежье», 2008.

<sup>2</sup> Доронченко А.И. Эмиграция «первой волны» о национальных проблемах и судьбе России. М.: Дмитрий Буланин, 2001. С. 3.

Никакого правового обеспечения этого процесса в Советской России того периода не предлагалось. Даже на международно-правовом уровне в тот период не содержалось каких-либо положений и руководящих документов по поводу эмигрантов-беженцев. Некоторые изменения в юридической практике эта проблема претерпела лишь в 1948 г. после принятия на Генеральной ассамблее ООН Декларации прав и свобод человека, где предусматривалось право личности свободно покинуть любую страну, включая ту, гражданином которой он является, равно как и право возвращаться в свою страну. Но эта же декларация содержала положение, по которому государство вправе самостоятельно решать вопрос о возможности возвращения, т. е. право на свободное возвращение могло быть ограничено. На деле государство имело право ограничить и свободу эмиграции.

Советский Союз активно пользовался этим правом, регулируя внешние миграционные отношения в период холодной войны, несмотря на принятый в 1966 г. Международный пакт о гражданских и политических правах, где указывалось, что ограничения свободной миграции могут быть законными, если касаются права государства обеспечить собственную безопасность, здоровье и нравственность населения.

Советское правительство начало регулировать эмиграционные процессы на основе нормативно-определенных положений 10 августа 1922 г., когда ВЦИК принял декрет «Об административной высылке». Таким образом, депортация приобрела законные основания. В соответствии с декретом был сформирован «Философский пароход» и 120 человек стали той частью эмигрантов, которые были депортированы, т. е. покинули родину в принудительном порядке, хотя для некоторых это принуждение носило формальный характер.

Проект декрета был разработан в аппарате ГПУ во исполнение постановления политбюро в июне 1922 г., а к концу июля была готова и Инструкция о порядке проведения административной высылки.

Рассмотрим содержащиеся в декрете положения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1922. № 51. Ст. 646.

1. В целях изоляции лиц, причастных к контрреволюционным выступлениям, в отношении которых испрашивается у Президиума ВЦИК разрешение на изоляцию свыше двух месяцев в тех случаях, когда имеется возможность не прибегать к аресту, установить высылку за границу или в определенные местности РСФСР в административном порядке.

2. Рассмотрение вопросов о высылке отдельных лиц возложить на особую комиссию при Народном комиссариате внутренних дел, действующую под председательством народного комиссара внутренних дел, и представителей от Народного комиссариата внутренних дел и Народного комиссариата юстиции, утверждаемых Президиумом ВЦИК.

3. Постановления о высылке каждого отдельного лица должны сопровождаться подробными указаниями причин высылки.

4. В постановлении о высылке должен указываться район высылки и ее время.

5. Список районов высылки утверждается Президиумом по представлению комиссии.

6. Срок административной высылки не может превышать трех лет.

7. Лица, в отношении которых применена административная высылка, лишаются на время высылки активного и пассивного избирательного права.

8. Высланные в известный район поступают под надзор местного органа ГПУ, определяющего местожительство высланного в районе высылки.

9. Побег с места высылки или с пути следования к нему карается по суду согласно ст. 95 Уголовного кодекса.

В Инструкции о порядке проведения мероприятий по административной высылке, которая утверждена постановлением НКВД от 3 января 1923 г., сказано:

«1. Административная высылка применяется к лицам, пребывание которых в данной местности (и в пределах РСФСР) представляется по их деятельности, прошлому, связи с преступной средой с точки зрения охраны революционного порядка опасным.

2. Административная высылка может быть тройкого рода:

а) высылка из данной местности с воспрещением проживания в других определенных пунктах РСФСР;

б) высылка из данной местности в определенный район РСФСР;

в) высылка за пределы РСФСР, т. е. за границу.

<...>

16. Административно высланные не ранее отбытия ими половины указанного срока высылки могут возбуждать ходатайство о досрочном возвращении к месту постоянного жительства, какое ходатайство с заключением Государственного политического управления представляется на рассмотрение особой комиссии.

17. Против лиц высланных возбуждается судебное преследование за побег (на основании ст. 95 Уголовного кодекса) в случаях:

а) несвоевременной явки при следовании к месту высылки без конвоя, без уважительных на то причин, удостоверенных органами Государственного политического управления;

б) неприбытия к месту высылки;

в) отлучки с места высылки без ведома и разрешения местного органа Государственного политического управления более трех суток с момента обнаружения сего;

г) самовольного возвращения высланного в пункты, в которых ему воспрещено проживание.

18. Самовольное возвращение в РСФСР высланного за границу карается по суду согласно ст. 71 Уголовного кодекса».

Таким образом, декрет устанавливал иностранные территории как место, куда новая власть готова выслать с целью изоляции причастных к контрреволюционным выступлениям.

Один из пунктов декрета определяет, что срок административной высылки не может превышать трех лет. Это в полной мере относилось и к высланным за границу, и они имели право вернуться на родину.

В задачи настоящего исследования не входит подробное рассмотрение темы «Философских пароходов» как историко-культурного феномена. Но отметим упоминаемое некоторыми авторами обстоятельство, что подготовка к высылке была начата задолго до появления документа, обеспечивающего применение этой меры. Еще с мая 1921 г. ГПУ приступило к работе по выявлению инакомыслящих во всех сферах общественной жизни.

А непосредственное проведение мероприятий по высылке в ГПУ возложили на 4-е отделение Секретного отдела, на базе которого было создано особое бюро по административной высылке анти-советской интеллигенции. Аналогичные бюро были образованы в аппаратах полномочных представителей губернских отделов ГПУ. Право вносить изменения в списки подвергаемых высылке было предоставлено Ф.Э. Дзержинскому лично<sup>1</sup>.

Остается открытым и вопрос о количестве высланных на «Философских пароходах». Оно у разных авторов колеблется от 150 до 500<sup>2</sup>, но в контексте нашего исследования важным является то, что это еще одно подтверждение серьезного удара по качественному составу населения нашей страны, серьезному урону отечественной науке, как теоретической, так и прикладной, культуре и искусству.

Декрет и инструкция к нему являют собой время, когда начинается активное вмешательство государства во внешние и внутренние миграционные процессы с целью их упорядочения, регулирования и, как мы увидим в дальнейшем, ограничения.

Таблица 2

*Распределение российской эмиграции по странам и регионам (1922–1937), %<sup>3</sup>*

<b>Страны и регионы</b>	<b>1922 г.</b>	<b>1930 г.</b>	<b>1937 г.</b>
Дальний Восток	16,8	20,2	21,0
Франция	8,1	27,8	24,1
Германия	27,8	14,3	10,0
Польша	20,3	13,5	17,8
Балканские страны	16,0	10,8	12,8
Финляндия и страны Балтии	6,4	6,7	6,8
Страны Центральной Европы	1,4	3,6	3,4
Прочие европейские страны	3,2	3,1	3,8
<b>Итого</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Берлявский Л.Г. «Философский пароход»: 90 лет спустя // Академия. Ежегодник науки и образования юга России. 2012. № 29 (545). С. 2.

<sup>2</sup> Там же. С. 14.

<sup>3</sup> Struve N. Soixante-dix ans d'emigration russe (1919–1989). P.: Fayard, 1996. P. 299–300.

Таким образом, можно сделать вывод о феномене эмиграционной волны первых лет советской власти. С одной стороны, эта миграция была одной из самых масштабных по своему количественному составу, ей нет равных по качественному составу, страна еще никогда не теряла за такое короткое время столько образованных людей. С другой стороны, этот миграционный процесс был, по сути, бесконтрольным со стороны государства. Признавая, что изучение судеб российской эмиграции первой волны – дело самостоятельного исследования, отметим, что она «ознаменовала собой перенос на чужую почву целого общественно-культурного слоя, для существования которого на родине уже не имелось достаточных предпосылок»<sup>1</sup>.

Правительство довольно скоро поняло, что регулирование миграционных процессов в Советской России есть необходимость, обусловленная не только политическими, но и в большей степени социально-экономическими причинами.

Властям было необходимо срочно наладить работу по распределению населения на территории государства для скорейшей стабилизации внутривнутриполитической обстановки, упорядочивания хозяйственных связей и отношений, обеспечения демографической стабильности и т. д.

Начавшаяся Октябрьская революция произвела полный переворот не только в политическом, но и в аграрном строе страны.

Известно, что Декрет о земле, принятый на II Всероссийском съезде Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г., явился одним из первых документов советской власти, в котором были определены основные положения по решению земельного вопроса, в нашем контексте и вопроса миграционного.

В соответствии с этим декретом:

1. Помещичья собственность на землю отменяется немедленно без всякого выкупа.
2. Помещичьи имения, равно как все земли удельные, монастырские, церковные со всеми их живым и мертвым инвентарем, усадебными постройками и всеми принадлежностями переходят

---

<sup>1</sup> Полян П. Эмиграция: кто и когда в XX веке покидал Россию // Россия и ее регионы в XX веке: территория, расселение, миграции / под ред. О. Глезера, П. Поляна. М.: ОГИ, 2005. С. 504.

в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов впредь до Учредительного собрания.

3. Какая бы ни была порча конфискуемого имущества, принадлежащего отныне всему народу, она объявляется тяжким преступлением, караемым революционным судом.

4. Для руководства по осуществлению великих земельных преобразований впредь до окончательного их решения Учредительным собранием должен повсюду служить следующий крестьянский наказ.

5. Земля рядовых казаков и крестьян не конфискуется.

Декретом предусматривались также: многообразие форм землепользования (подворное, хуторское, общинное, артельное); конфискация помещичьих земель и имений. При этом отмечалось, что «земли рядовых крестьян и рядовых казаков не конфискуются»; переход конфискованных земель и имений в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов; переход земли в достояние государства с последующей безвозмездной передачей ее крестьянам. «Вся земля, по ее отчуждению, поступает в общенародный земельный фонд. Распределением ее между трудящимися заведуют местные и центральные самоуправления, начиная от демократически организованных бессловных сельских и городских общин и кончая центральными областными учреждениями»; отмена права частной собственности на землю. «Помещичья собственность на землю отменяется немедленно без всякого выкупа. За пострадавшими от имущественного переворота признается лишь право на общественную поддержку на время, необходимое для приспособления к новым условиям существования»; запрет применения наемного труда.

Но, по нашему мнению, более подробного рассмотрения заслуживает другой документ, с которого началась реализация программных установлений декрета.

Речь идет об «Основном законе о социализации земли», утвержденном ВЦИК 27 января (9 февраля) 1918 г. Проект этого закона готовился левыми эсерами на основе их аграрной программы 1906 г., но многие статьи были доработаны по предложениям большевиков.

Согласно закону крестьяне освобождались от арендных платежей и кредитной задолженности банкам, между ними необходимо было распределить более 150 млн десятины земли на условиях наделов. Практическим руководством для реализации положений этого закона стала «Временная инструкция переходных мер по проведению в жизнь Закона о социализации земли». На местах землю распределяли земельные комитеты под контролем губернских, уездных и волостных советов, что предопределило распределение в пользу комитетов бедноты, что в свою очередь вызвало социальную напряженность в деревне и явилось причиной того, что зажиточное крестьянство поддержало антибольшевистские силы в ходе Гражданской войны.

В иммиграционном отношении это означало начало этапа новой принудительной миграции. Новое расселение было неизбежным следствием реализации положений указанных актов: можно констатировать начало национализации переселенческого процесса. Самостоятельное переселение не допускалось. Переселяющиеся лишались права выборности и способа переселения. По сути, новая власть претворяла в жизнь достижения Временного правительства по фиксации населения в местах проживания.

Расселение в порядке социалистического землеустройства, по нашему мнению, – это новое социалистическое закрепощение крестьян со всеми присущими этому правовому положению миграционными ограничениями. Хотя планировались глобальные перемещения населения, но в масштабах Европейской России, где теперь нет помещиков и много свободной земли, и только с согласия государственных органов.

Первый циркуляр советской власти по Переселенческому управлению призывал Советы к удержанию населения от всякого рода переселения и к направлению преимущественно внимания населения на расселение внутри Европейской России, «где больше нет помещиков и где земля стала отныне и навсегда вольной и всенародной».

Эти положения позволяют сделать вывод о том, что колониционные миграционные мероприятия советской властью свернуты окончательно.

Но, несмотря на всяческие предупреждения и рекомендации, которые вполне можно рассматривать как угрозы, за первую

половину 1918 г. за Урал последовало в самовольном порядке до 175 тыс. переселенцев, но это скорее была миграция, вызванная не столько экономико-хозяйственными причинами, сколько социально-политическими<sup>1</sup>.

А вопрос о колонизации был снят с повестки дня Первого Земельного съезда в силу того, что разгоревшаяся Гражданская война отрезала Центральные районы страны от Сибири, юго-востока и севера, т. е. основных районов, куда были направлены прежние миграционные потоки.

Такого рода нормативное обеспечение миграционных процессов не могло продолжаться долго, и уже в 1919 г. появился акт, который фактически заменил рассмотренный выше Основной закон. Речь идет о «Положении о социалистическом землеустройстве и мерах прихода к социалистическому земледелию».

Подробное рассмотрение этого документа не обнаруживает даже намека на регулирование переселенческих вопросов, а инструкция по реализации положения регулировала лишь один вид перемещения населения, а именно переселение местное, т. е. в пределах губернии, а выход за пределы губернии возможен только по специальным условиям, связанным с отсутствием свободного земельного фонда или подготовленностью такового.

В качестве промежуточного вывода считаем целесообразным указать, что в первые годы советской власти отсутствовало какое-либо специальное законодательство, напрямую регулирующее миграционные процессы. Но активно развивалось законодательство о землеустройстве и землепользовании, которое формировало барьеры и не поощряло миграционную мобильность населения, стараясь свести к нулю все попытки населения самостоятельно переместиться вне пределов губернии.

Оба эти закона сводились к тому, что колонизацию они понимали и трактовали как землеустроительный процесс, и, несмотря на это, реализация их положений потребовала реорганизации переселенческих учреждений, поскольку в старом режиме данные структуры совмещали в себе функции переселения колонизации и землеустройства. До 1919 г. переселенческие

---

<sup>1</sup> Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Указ. соч. С. 72.

учреждения продолжали сохранять свою имперскую внутреннюю структуру.

Бывшее Переселенческое управление было включено в Центральный отдел землеустройства, причем его бывшие широкие полномочия были распределены в другие ведомства (внутренних дел, продовольствия, путей сообщения, труда, народного хозяйства и т. д.) либо другим управлениям Народного комиссариата земледелия. В нашу задачу не входит подробное рассмотрение структур управления народным хозяйством. По поводу данной реформы считаем целесообразным заметить, что распыление функций переселенческой организации не способствует централизации управления миграционными процессами и, соответственно, негативно сказывается на эффективности миграционной политики государства. Но это вполне укладывается в общие усилия советской власти по новому закреплению населения на селе.

Новая организационная идеология лишь внешне напоминала структуру, способную снова начать операции по перемещению населения. Тем не менее несколько переселений пытались осуществить, несмотря на отказ от генеральной линии.

В пример приведем материалы из работы И.Л. Ямзина и В.П. Воцинина о так называемом донском переселении. Оно имело исключительно политические мотивы и, соответственно, обречено на неудачу.

Новая система управления землеустройством и переселением оказалась не готова регулировать спонтанные миграционные потоки, вызванные объективными причинами климатического характера.

Здесь примером может служить так называемое голодное переселение, вызванное неурожаем 1920 г. в семи центральных губерниях. Недород хлебов вызвал сильнейшее самовольное переселенческое движение в Сибирь.

Рассматривая более подробно этот эпизод, обнаруживаем, что, несмотря на то, что Зауралье только что освободилось от интервенции и что там и без того сформировалась миграционная пробка из беженцев первой волны 1917–1919 гг. примерно 300–400 тыс. чел., организационных усилий новых структур хватало только на локализацию этого процесса двумя способами, один из которых чисто миграционного характера – ходачество – и сыграл

решающую роль в обуздании стихии. Он дал ясные убеждения самовольным переселенцам, что земель, подготовленных для переселения за Уралом, в Сибирь, не имеется в достаточном количестве. А разразившийся топливный кризис на Сибирской железнодорожной магистрали окончательно уничтожил массовый характер самовольной миграции.

Необходимо также отметить еще один аспект миграционной политики – колонизацию национальных окраин в условиях начавшейся федерализации Советского государства, поскольку он требует специального изучения и в рассматриваемый период не имел правового регулирования. Происходившая на началах самоопределения колонизация вызвала определенную автономизацию некоторых национальных территорий, в том числе в вопросах землеустройства и землепользования. Новые национальные территориальные образования, приобретая автономию, требовали пересмотра земельных отношений, складывавшихся не в пользу автохтонного населения еще с императорских времен. Это существенно затрудняло колонизацию в советский период. В Туркестане, например, это сопротивление приобрело весьма острую форму. Советская власть стремилась расселить по всей территории страны не только трудовой элемент, но элемент абсолютно надежный в политическом отношении. И то, что национальные окраины, некоторые казачьи территории готовы были активно противодействовать такой колонизации, еще раз подтверждают факт, что вовлечение страны в целом в колониционный оборот было невозможно в данный период. Требовалось время на выработку новой миграционной (колониционной) политики, которая бы отвечала потребностям новой власти и могла обеспечить ее устойчивое развитие.

Пересмотр основ, целей и задач новой колониционной политики был лейтмотивом II Всероссийского землеустроительного съезда, где собрались представители от всех губерний и автономных формирований. Нам не удалось найти документов о результатах работы съезда, но у авторов (И.Л. Ямзин, В.П. Воцинин) находим новые подробные цитаты из его резолюций, имевших историческое значение. Рассмотрим их содержание, поскольку именно они оказали на Земельный кодекс РСФСР весьма серьезное влияние, положения которого во многом определяли основ-

ное направление миграционной политики советской власти на длительную перспективу.

Прежде всего, съезд установил, что переселенческий вопрос, рассматривавшийся ранее исключительно с сословно-классовой точки зрения, в условиях социалистического государства должен составить часть общей проблемы рационального распределения всего населения по всей территории страны. Всякие предложения о допустимости неорганизованного «самотечного» переселения признаны неприемлемыми как исходящие из антигосударственной трактовки вопроса.

Распределение населения определено в качестве подчиненной проблемы организации территории. Переселение только тогда считается отвечающим конечной цели современного аграрного строительства, когда соответствует двум условиям: во-первых, наличие излишков сельскохозяйственной рабочей силы в одной местности и, во-вторых, наличие достаточно подготовленных для заселения и нуждающихся в приложении человеческого труда земель в другой.

Недопустимыми признавались переселения в территории, признанные годными для переселения прежним правительством.

Однако признавалась опасность, что новое землеустройство не будет поспевать за нуждающимися в переселении, но время отмены политики временного удержания еще не наступит. Предписывалось всемерно ускорить, с одной стороны, выявление хозяйственно-перенаселенных районов, и с другой – свободного земельного фонда.

Последняя наиболее ударная в области переселения задача признавалась подлежащей к осуществлению в двух направлениях: путем сосредоточения большей части изыскательных и подготовительных действий на объектах, но с недостаточным количеством в настоящее время земледельческого населения в многоземельных районах республики, и путем упрощения самой техники образования фонда, предназначенного на ближайшее время к удовлетворению более или менее экстренных переселенческих потребностей<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Указ. соч. С. 77.

Нужно непременно отметить, что съезд все же счел нужным в ближайшей перспективе все дела о землеустройстве в автономных и независимых советских республиках слить в единое целое устройство территории и распределения по ней населения на следующих началах.

Во-первых, учредить постоянный орган при Народном комиссариате земледелия РСФСР для координации деятельности по землеустройству во всех автономиях и республиках, возложить на него функции информационного обеспечения переселенческой политики, этот орган также должен обеспечить единство точек зрения на переселение и землеустройство и хозяйственную деятельность вообще.

Во-вторых, съезд устанавливает особое отношение к некоторым национальным территориям, основываясь на том, что они имеют очень тесные хозяйственные связи. Речь идет об обширных национально-территориальных автономиях Киргизии и Туркестана. Они должны почитаться как первостепенные для землеустроительного и переселенческого дела, которое не должно, впрочем, нарушить эти связи, основанные на специализации Киргизии как базы зернового, фуражного и животноводческого дела, а Туркменистана на производстве хлопка.

В-третьих, упрощение колонизационной работы должно сопровождаться использованием богатого по своей научной и практической ценности статистического, почвенного, ботанического, землемерного, инженерно-гидротехнического материала прежних лет. Это последнее резолюционное постановление съезда обозначило общую тенденцию развития миграционного переселенческого дела на основе использования всего предшествующего опыта<sup>1</sup>.

Перед тем как перейти и по всему периоду отечественных миграционных отношений, хотелось бы обратить внимание на самый важный, на наш взгляд, параметр любой управленческой деятельности. Каков же результат миграционной политики молодой советской республики, в какой степени удалось достичь поставленных целей? По нашему мнению, ограничить миграционную активность населения властям удавалось лишь в ситуации,

---

<sup>1</sup> Ямзин И.Л., Воцинин В.П. Указ. соч. С. 71.

когда отсутствовала прямая угроза жизни населения. Если же угроза возникала, то усилия власти были тщетны, яркое тому подтверждение два голодных переселения 1920 и 1921 гг. В первом случае собственно ограничительные меры и не потребовались, во втором случае, стремясь не допускать впредь «случайных» переселений, советская власть столкнулась с еще более массовым переселением – бегством и пораженных голодом губерний Поволжья, понимая, что не в силах обеспечить как следует это почти миллионное движение, власть могла лишь обеспечить выезд и учет населения. Таких зарегистрированных переселенцев оказалось в итоге более полумиллиона (540 тыс.) человек, по утверждению авторов, выселенцев было как минимум в два раза больше, т. е. более 1 млн чел. И скорее всего не удалось произвести более точный подсчет, в какую местность и сколько народу убыло<sup>1</sup>.

Всю деятельность по переселению в эти исключительно сложные годы нельзя считать планомерной, и с учетом положений нового социалистического землеустройства миграция в первый период революции не исчерпалась. Помимо случаев принудительного выселения переселенцев из Туркестана и Киргизии в порядке краевой земельной реформы в Сибири, в таежной полосе, обнаружилось значительное деколонизационное движение – «сползание» на юг, на более удобные участки переселенцев прежних лет водворения или вообще их уход в Центрально-Европейскую часть страны. С другой стороны, наметилась некоторая тяга на юго-восток из северных и северо-западных областей, откуда в свою очередь двигались переселенцы на Украину<sup>2</sup>.

В целом нельзя говорить о какой-либо систематической деятельности государства по организации миграционных процессов в этот период, никакое хозяйственно-систематическое переселение государством не велось. Хотя было выявлено немало параметров, по которым в дальнейшем начал реализовываться системный принцип формирования миграционной политики.

С началом реализации положений новой экономической политики в Советском государстве не заставляла себя долго ждать и

---

<sup>1</sup> Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Указ. соч. С. 79.

<sup>2</sup> Там же. С. 77.

новая политика. Новые трактовки в нашей позиции стали во многом возможны благодаря завершению процессов уравнительного землепользования организации и общей стабилизации аграрных отношений.

На X съезде РКП(б) в марте 1921 г. было объявлено о новой экономической политике в деревне, в частности, определились тенденции в организации сельского хозяйства, которые, с одной стороны, стимулировали крестьянское население к перемещению на новые территории, но с другой – экономическое расслоение крестьянской среды не создавало к этому процессу благоприятной обстановки. К выселению, переселению тяготели в основном малоимущие слои крестьянства, а в руках более крепких хозяев (середняков и зажиточных) начали концентрироваться средства производства.

Таким образом, вмешательство государства в переселенческий процесс на прежних основаниях и прежними способами становилось неприемлемым. Но, с другой стороны, государство отказывалось временно от прямого вмешательства в крестьянский обиход, устранилось от обязанности всемерно содействовать и материально обеспечивать на безвозмездной основе всех переселенцев. Однако это не означало, что переселенческий элемент оставлялся на произвол судьбы в местах нового водворения.

«В зависимости от степени заинтересованности государства в заселении той или иной территории, от степени трудности освоения последней требовались, очевидно, гибкие и жизненные правила как о денежной и материальной помощи определенным разрядам переселенцев, так и о льготах и преимуществах всякого рода, в том числе и по землепользованию»<sup>1</sup>.

Словом, становится очевидным необходимость нормативного обеспечения процессов землепользования, а значит и миграционных процессов, как неразрывно с ними связанных. Причем нормативно-правовое обеспечение требуется как на уровне общегосударственного декларирования, так и на уровне инструктивного детализирования.

Основу законодательного регулирования поземельных отношений составил Земельный кодекс РСФСР, принятый в 1922 г.

---

<sup>1</sup> Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Указ. соч. С. 80.

Этому документу предшествовали и поэтому составили его правовую основу «Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» и декрет «О социализации земли».

Нормы Земельного кодекса обсуждались и вырабатывались специально созданной комиссией. В результате законопроект был окончательно утвержден и принят 30 октября 1922 г.<sup>1</sup> Кодекс отменял частную собственность на землю, недра, воды и леса. Право пользования землей предоставлялось земледельцам и их обществам, городским населением, государственным учреждениям и предприятиям. Все земли сельскохозяйственного назначения составляли единый государственный земельный фонд, находящийся в ведении Народного комиссариата землепользования РСФСР и его местных органов.

Аренда земли разрешалась на особых условиях на срок, как правило, не более одного севооборота и только такого количества земли, которое может быть обработано арендатором самостоятельно, собственными силами.

Законодатель отдавал предпочтение коллективным формам ведения хозяйства. Тем не менее, в Земельном кодексе, несмотря на декларацию отмены частной собственности на землю, допускалась возможность ведения личных хозяйств крестьянами. В ситуации перехода к новой экономической политике это было необходимым условием<sup>2</sup>.

Более подробно рассмотрим статьи Земельного кодекса, в которых речь идет о переселенческих, колонизационных, миграционных отношениях.

Отметим п. 2 ст. 18 Земельного кодекса 1922 г., где говорится: «Право на землю, предоставленную трудовому землепользователю, прекращается в случаях <...> окончательного его переселения в другое место с прекращением в прошлом месте самостоятельного хозяйства». К этому же пункту относится и единственное примечание к этой статье: «В случае, предусмотренном в

---

<sup>1</sup> Максимова О.Д. Законодательство Советской Власти 1917–1922 гг. М.: Зерцало, 2011. С. 304.

<sup>2</sup> Рассказов Л.П., Верхогляд Д.А. Земельный кодекс РСФСР 1922 года и его значение в правовом регулировании земельно-правовых отношений Советской России // Юристъ-Правоведъ. 2014. № 1. С. 89.

пункте «г» настоящей статьи, за переселенцами сохраняется право на земельный участок в прежнем месте на срок до двух лет с момента зачисления за ним земли в месте переселения, а в отдельных случаях, по разрешению Народного комиссариата земледелия, до трех лет. Это право распространяется на хозяйства расселенцев, если им отводится участок на землях, требующих раскорчевки, осушения и других мелиоративных работ. В земельных обществах, в которых до истечения указанных сроков будет приведено внутринадельное землеустройство, право переселенцев и расселенцев на землю прекращается с момента, когда общество приступит к землепользованию в новых границах, согласно утвержденного проекта землеустройства». Примечание к рассматриваемому пункту появилось в дополнениях и изменениях, внесенных в Кодекс в 1925 г. По смыслу данной статьи можем усмотреть обеспечение возможности свободного, контролируемого перемещения граждан, что для осуществления основных мероприятий НЭПа является необходимостью.

В ст. 21 Кодекса дается понятие переселения, которым по закону считается перемена места жительства при отводе ему в особом порядке земли в новом месте с прекращением ведения хозяйства в прежнем месте. Понятие «расселение» не имеет отдельного определения в Кодексе, но можем предположить, что это граждане, расселившиеся из конкретных районов в силу каких-либо обстоятельств чрезвычайного характера. Например, население, бежавшее из районов, пораженных неурожаем и голодом, которое было учтено как в месте похода, так и в месте вхождения, можно считать расселенцами.

Четвертый раздел Кодекса, состоящий из ст. 222–226 и полностью посвященный переселенческим вопросам, также не содержит определение, скорее всего эти понятия не закрепляли за своими обладателями какого-то специального правового статуса, особенно в местах вселения (водворения).

Считаем необходимым рассмотреть содержание этих статей более подробно. Уже в ст. 222 вновь сталкиваемся с феноменом «хозяйство»: оно вместе с переселением декларируется как дело свободное и добровольное. Принудительное переселение декларируется лишь в исключительных случаях: оно может осуществляться только при условиях, что расходы по переселению будут

полностью взяты на себя государственным либо местным бюджетом.

Статьи 223 и 224 Земельного кодекса 1922 г. определяют, что основными субъектами управленческой деятельности являются ВЦИК и Народный комиссариат земледелия.

О льготах переселенцам и расселенцам, плановых и внеплановых, говорится в ст. 225: «Предоставляются льготы в виде полного или частичного освобождения их от исполнения общегосударственных или местных повинностей в течение первых лет устройства на новых местах, а также другие льготы для оказания им помощи при водворении на новых местах».

Важно отметить, что, поскольку нет конкретного указания на перечень льгот и срока действия льготного режима, можно предположить, что эти параметры устанавливались для различных областей и территорий. Данное положение является, по своей сути, стимулирующим миграционную активность в отличие от положений ст. 226, где говорится о том, что переселение желающих расселиться в пределах обжитых областей осуществляется за счет собственных средств переселенцев и их объединений, заинтересованных в переселении.

В целом Земельный кодекс РСФСР 1922 г. не содержит в себе детальных регламентаций земледельческого населения России и указаний на сущность колониационной политики. Тем не менее сельскохозяйственная или аграрная миграционная политика в первые годы советской власти во многом повторяла идеи и методы их реализации, уже опробованные в ходе реализации столыпинских аграрных реформ начала века. Аграрная миграция находила свое отражение в общем направлении колониационной политики, которую Советское государство проводило вслед за императорской Россией. Аграрная колонизация не была излишне политизированным процессом, особенно в период НЭПа.

Миграционная политика Советского государства в этот период вышла на новый уровень своего научного обеспечения и правового регулирования. В период НЭПа она еще вполне свободна от идеологической нагрузки и более подчинена хозяйственным экономическим законам<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Волошинова И.В. Переселенческая политика Советского государства в 1920 – 1930-е годы в отечественной историографии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2002. С. 12.

Среди нормативных актов, существенно дополняющих положения Земельного кодекса и принятых в период до 1925 г., следует назвать:

1. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июля 1922 г. «О льготах для расселенцев и переселенцев (по налогам, воинской и трудовой повинности).

Рассматриваемый документ устанавливает виды льгот и сроки их действия и условия продления для разных территорий водворения. Этот документ дополнился в 1924 г. постановлением СНК о едином сельхозналоге, что, по сути, никак не отразилось на системе льгот для переселенцев и расселенцев.

Партия и правительство продолжали политику поощрения миграционной активности населения. Постановление СНК РСФСР от 20 июня 1924 г. возложило на Народный комиссариат здравоохранения медико-санитарное обслуживание населения.

В августе 1924 г. СНК РСФСР утвердил положение о переселенческих товариществах «в интересах наилучшего использования устройства колонизируемых районов и наиболее полного использования самодеятельности переселенцев, во исполнение и развитие ст. 222–226 Земельного кодекса».

Далее закон определяет порядок признания переселенческих товариществ структурами, создающимися для коллективного ведения хозяйства и в рамках общей социалистической концепции коллективизации любого труда, нормативно определяет систему, при которой переселение и водворение может проходить в более комфортных условиях и по специальным основаниям.

Еще один документ от 18 декабря 1924 г. предоставлял право Народному комиссариату земледелия разрешать внеплановое переселение отдельных групп в порядке доприселения (к старо-поселенцам) аренды и устройства на государственном фонде, из чего следует, что в отдельных случаях согласования с ВЦИК и СНК не требовалось. Данное положение дает основания полагать, что, во-первых, налицо тенденция повышения оперативности миграционно-переселенческих процессов, а также начало активного внутриведомственного законотворчества. Кроме того, в нем сохранялось положение о сохранении за переселенцами их участков в местах выхода на срок до одного севооборота.

Таким образом, миграционная политика Советского государства стала на нормативно и научно-обеспеченный плановый путь развития.

В развитии этих положений являлся вполне примечательным 1925 год. ЦИК и СНК 10 июля 1925 г. приняли постановление о создании Всесоюзного переселенческого комитета (далее – ВПК) и утвердили положение о нем. В соответствии с этим на ВПК было возложено общее руководство переселенческой политики Союза ССР и объединение переселенческих мероприятий союзных республик.

Перед тем как приступим к рассмотрению документа, обратим внимание, что появление такого рода управляющей структуры вызвано как минимум двумя причинами. С одной стороны, после образования СССР появилась необходимость новой организации и согласований миграционных мероприятий, а не только приращением территории государства и появлением новых районов вселения (водворения). С другой стороны, миграционные процессы постоянно теряют свою исключительно аграрную окраску, где вполне справлялся Народный комиссариат земледелия и становится на путь обеспечения промышленно-индустриальных интересов СССР.

При возрастании числа колонизируемых районов Переселенческий комитет – прямой, на наш взгляд, наследник Переселенческого управления, был необходимой структурой для всестороннего межведомственного планирования переселенческого колонизационного дела. На ближайший период для этого открылись Сибирь и Дальний Восток как основные традиционные и новые территории, сосредоточенные в Северо-Кавказском крае. Последние почитались как наиважнейшие уже с середины 20-х гг.

Миграционные процессы, направленные в Северо-Кавказский край, безусловно, требуют специального изучения, поскольку эти территории даже в дореволюционный период нельзя было назвать простыми с точки зрения водворения переселенцев на территориях, где землепользование было организовано по специальной отличной от общегосударственной модели.

Советская власть в этом смысле должна была устранить все барьеры, которые остались от прежнего режима, но это могло произойти при максимальной политизации переселенческого

процесса. Новая экономическая политика на Кубани, например, имела ярко выраженный классовый характер. Это вызывало негативную реакцию местного населения, привыкшего к ситуации, что пришлые, иногородние, как правило, арендовали землю у казаков, и даже в условиях нового землепользования казаки считали себя в более привилегированном положении.

Подробно рассматривая постановление, утверждающее упомянутое положение, обнаруживаем перечень предметов ведения ВПК, среди которых особо отметим составление общесоюзного плана, на основе согласованных ВПК перспективных и годовых планов по переселению союзных республик, установлении районов и очередности работ по переселенческому делу, составлению общей сметы по переселенческому делу, разработке специальных вопросов переселенческого дела, а равно законодательных предположений по переселенческому делу, контроль за деятельностью органов, обеспечивающих переселенческие мероприятия.

В состав ВПК входили представители всех союзных республик и народных комиссариатов, а также представитель и заместитель председателя ВПК, избираемые из членов Совета. Кроме того, при обсуждении вопросов, касающихся отдельных республик и областей, участвовали представители (по одному) от каждой из областей с правом решающего голоса.

Нужно отметить еще один момент, который говорит о значимости созданной структуры и важности тех проблем, которые государство поручило решать ей. ВПК предоставлялось право самостоятельных и непосредственных сношений со всеми учреждениями Союза ССР и союзных республик по вопросам, связанным с переселением, а смета ВПК включалась в смету ЦИК СССР отдельным пунктом.

Изучение деятельности ВПК СССР заслуживает самостоятельного исследования, в данной работе лишь отмечено начало нового периода в организации переселенческой миграционной политики, связанной с организацией ВПК и возложенными на него задачами по обеспечению не только аграрной миграции, но и миграционных процессов индустриального типа.

Продразверстка как основа экономической политики военного коммунизма была непременным условием формирования

урбанистического миграционного потока. Разоренная войнами деревня уже не могла прокормить всех сельских жителей, но и город в тот период не мог принять и обеспечить всех желающих.

Сельское население СССР к концу 1926 г. сократилось до 13 млн чел., или на 10%, причиной чего не может быть лишь миграция.

Урбанизацию как основу и одновременно непереносимое следствие процессов индустриализации отмечают в своих работах многие исследователи<sup>1</sup>. Исходя из наших целей и задач, можем говорить об урбанизации как о миграционном процессе перемещения населения из деревни в город, как о перераспределении населения на территории страны. В рассматриваемый период переселение связано с промышленным и транспортным строительством: сельское население перемещалось на новые территории, которые осваивались в индустриальном отношении и становились крупными индустриальными районами. Хотя и в предшествующий период индустриальные миграции можно наблюдать как процессы переселения в формирующиеся индустриальные территории – Донбасс, бакинские нефтепромыслы, – наряду с уже традиционными заводскими миграциями на Урал.

Быстрее всего развивалась промышленность, города росли в наиболее подготовленных для этого регионах европейской части СССР – Ленинградском, Московском, Ярославском, Тульском, Ивановском, Харьковском, Днепропетровском, Горьковском, Волгоградском, Куйбышевском, где городское население увеличилось с 1927 по 1938 гг. в 2,2–3 раза, а в Донбассе – в 4 раза. На Урале число городского населения увеличивалось на 8–10% в год<sup>2</sup>.

Но не только индустриализация породила миграции в город. Миграционные потоки имели разнонаправленный характер. Аграрная колонизация еще не исчерпала себя. Она, безусловно, приняла несколько иные формы, но все так же была призвана решить социально-экономические и политические задачи. Также требовалось переселение крестьян за Урал для замещения крестьян, подавшихся в город. В стране было еще вполне достаточно

---

<sup>1</sup> Зайончковская Ж.А. Внутренняя миграция в России и СССР как отражение социальной модернизации // Мир России. 1999. № 4. С. 22–34.

<sup>2</sup> Зайончковская Ж.А. Указ. соч. С. 23.

малоосвоенных земель. Политическая задача состояла в том, чтобы заместить репрессированных кулаков вполне лояльными колхозниками. Особенно остро эта проблема стояла в казачьих регионах Дона и Кубани. Белоэмигрантский исход из этих районов обеспечил наличие не только пустующих земель, но и пустующих домов и целых хозяйств<sup>1</sup>. Усугубилась проблема в период сплошной коллективизации, голода и кризиса хлебозаготовок. По мнению властей, в селе должен был трудиться крестьянин, абсолютно лояльный к укрепляющемуся колхозно-совхозному строю, поэтому, например, кубанские станицы опустели, так как в 1930–1932 гг., по данным ОГПУ, выполняя постановление ВЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по ускорению социалистического переустройства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством», было арестовано и высла-но за пределы края 179 тыс. кулаков и середняков<sup>2</sup>.

Организованное переселение стало возможным осуществлять после создания в 1925 г. ВПК. В ведение этого органа входила разработка и принятие нормативных правовых актов, определение контингента переселяемых, районы выхода и вселения и масса других полномочий в сфере миграции. Фактически был создан и успешно работал полноценный орган государственной власти по организации и контролю в сфере внутренней миграции населения. Точнее сказать, воссоздан, поскольку находим прямые аналогии с Переселенческим комитетом конца XIX в.

Задачи и направления переселенческой политики Советского государства предельно четко сформулированы в совместном постановлении ЦИК и СНК СССР.

Переселение есть основное мероприятие по освоению и развитию производительных сил в малозаселенных плодородных районах, повышению материального и культурного уровня трудящихся и превращению их в «сознательных и активных строителей зажиточной жизни и бесклассового общества»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Истягин В.Р. К вопросу о причинах и основных направлениях государственной переселенческой политики в конце 1920 – начале 1930-х гг. (на примере русских областей Северного Кавказа) // Гуманитарные и социологические исследования. 2014. С. 62.

<sup>2</sup> Хунагов А.С «Выселить без права возвращения...»: депортация народов Юга России, 20–50-е годы (на материалах Краснодарского и Ставропольского краев). Майкоп: Меоты, 1999. С. 60.

<sup>3</sup> Государственный архив Ростовской области. Ф. Р-2608. Оп. 1. Д. 4. Л. 22.

Исходя из задач, очевидными становятся и цели переселенческой политики:

промышленное переселение преследовало цель обеспечения рабочей силой промышленных, транспортных, сельскохозяйственных государственных предприятий и строительства крупных объектов народно-хозяйственного назначения;

целью промыслового переселения стало не только решение задачи по организации и развитию промыслов по добыче и обработке сырья, но и обеспечению культурно-бытовых и хозяйственных нужд малых коренных народов нашей страны;

сельскохозяйственное переселение ставило перед собой целью освоение малозаселенных плодородных территорий с обязательным развитием на них колхозно-совхозных отношений;

кочевое переселение имело целью перевод кочевников на оседлые формы производства с учетом их культурных и хозяйственно бытовых традиций<sup>1</sup>.

В связи с вышеизложенным целесообразно подробнее рассмотреть постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 18 января 1928 г. «О задачах переселения, его организации, основах составления планов переселения и о порядке финансирования переселенческих мероприятий». Данный документ определяет цели задачи и порядок деятельности органов государственной власти по обеспечению внутренней миграции населения для решения народно-хозяйственных задач. Он определял, прежде всего, компетенцию ВПК, куда входила деятельность по составлению общесоюзного переселенческого плана и проведению его в жизнь.

1. Подготовка переселенческих участков и организации переселения надлежит обеспечить возможность переселения маломощным слоям деревни.

2. Поставить главной задачей переселенческих мероприятий заселение Дальневосточного края (с Сахалином и Камчаткой), Сибирского края с прилегающими к нему частями Уральской области и Карело-Мурманского района. Одновременно поставить изучение и обследование Якутской АССР для выяснения возможности ее заселения.

---

<sup>1</sup> Истягин В.Р. Указ. соч. С. 61.

3. Предусмотреть заселение выявляемых в порядке землеустройства свободных земель в районах Северо-Кавказского края, северной части Крымской АССР, Поволжья и южных частей Уральской области с сохранением в них земельных массивов для специальных общегосударственных потребностей (коневодство, овцеводство и т. п.).

4. Ограничить на ближайшее время переселенческие мероприятия в пределах севера европейской части РСФСР, главным образом, задачами местного расселения, выясняя одновременно путем специального обследования возможность размещения на севере переселенцев из других районов Союза ССР, в связи с перспективами экономического развития северных районов РСФСР, состоянием существующих железных дорог и водных путей сообщения, а равно перспективами дальнейшего дорожного и промышленного строительства.

5. Выявить переселенческие фонды Казахской, Башкирской, Бурят-Монгольской и других автономных республик, имея в виду вовлечение этих фондов в хозяйственный оборот, в первую очередь путем местного расселения, а затем и путем переселения из других республик.

6. Обеспечить путем заселения рациональное использование вновь орошаемых районов Средней Азии и Закавказья на основе плана развития хлопководства, а также использования богарных и орошаемых земель в районах строящейся Туркестано-Сибирской железной дороги и земель южной пограничной части Туркменской ССР.

7. Согласовать план переселенческих мероприятий с мероприятиями по землеустройству, расселению и мелиорации в районах выхода переселенцев, направленными на устранение или ослабление аграрной перенаселенности, путем вовлечения в правильный хозяйственный оборот малоиспользуемых или неиспользуемых, малоудобных или неудобных земель и устранения недостатков существующих землепользований, препятствующих правильному использованию этих земель и поднятию производительности земли и труда.

8. Учитывать интересы местного хозяйства и обеспечивать земельные потребности местного населения в заселяемых районах, для чего переселенческие мероприятия должны в полной ме-

ре согласовываться с мероприятиями по землеустройству. В отношении подготовки переселенческих фондов к заселению, хозяйственного устройства переселенцев на них и культурного их обслуживания необходимо иметь в виду создание в новых местах прочных устойчивых хозяйств и благоприятной культурной обстановки.

9. Производить закрытие переселения в указанные районы из других, кроме РСФСР, союзных республик, а также открытие переселения из этих республик на переселенческие фонды, не упомянутые выше, в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР по представлению ВПК при ЦИК СССР.

10. Распределять контингенты переселенцев по районам.

11. Усилить в этих районах мероприятия по землеустройству, расселению и мелиорации, направленные на возможно большее вовлечение в правильный хозяйственный оборот имеющих в этих районах свободных, неиспользуемых и малоиспользуемых, неудобных и малоудобных земель.

12. Согласовывать планы переселения с планами развертывания промышленности и организации промыслов в районах, намечаемых к заселению, а также установить районы, требующие заселения в целях использования природных богатств, согласно плану развертывания промышленности, определив размеры потребной для этого рабочей силы.

13. Согласовывать план переселения с планами строительства железных дорог, шоссейных дорог общегосударственного значения и водных путей сообщения в районах, намечаемых к заселению. Планы строительства главнейших грунтовых дорог в районах, подлежащих заселению, составляются и осуществляются органами переселения по согласованию с местными органами.

14. Разработать и внести на утверждение законодательных органов Союза ССР проект постановления о льготах, поощряющих переселение в отдельные районы, требующие скорейшего заселения (Дальневосточный край с Сахалином и Камчаткой и др.).

15. Составить план перевозок переселенцев по железным дорогам и водным путям сообщения в соответствии с Всесоюзным планом переселения и согласовать его с Народным комиссариатом путей сообщения.

16. Производить землеустроительные действия по образованию переселенческих фондов, изъятию для этого излишних земель от старожильческого населения и землеустройству его (межселенному, а в отдельных случаях при изъятии земель от старожильческого населения по постановлению земельных органов и внутриселенному) производится с соблюдением правил о землеустройстве и землепользовании, установленных земельными кодексами союзных республик.

17. Осуществлять контроль за правильным расходованием передаваемых средств, а на соответствующие народные комиссариаты земледелия и учреждения сельскохозяйственного кредита возлагается обязанность вести особый учет этих средств и представлять ВПК при ЦИК СССР отчеты об их израсходовании.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что советское правительство активно формирует законодательную базу для проведения политики коллективизации и индустриализации.

Представим классификацию нормативных правовых актов, которые в той или иной степени влияли на формирование миграционной системы Советского государства в период первого послереволюционного десятилетия, исходя из того, что переселенческая политика и миграционные процессы – понятия тождественные.

Первую группу документов составляют общие положения, регулирующие переселенческое дело. Это, прежде всего, Земельный кодекс РСФСР в части статей, касающихся переселенческого дела, Правила по колонизации и переселению, утвержденные НКЗ 17 марта 1925 г. и положившие начало плановому переселению, а также ряд других нормативных актов: резолюций, декретов, постановлений, в разной степени касающихся вопросов, связанных с переселенческим делом.

Вторую группу документов составляют акты, учреждающие и регулирующие деятельность структур, обеспечивающих миграционную политику государства. К таковым для центральных учреждений отнесем: постановление «Об учреждении Всесоюзного переселенческого комитета при ЦИК СССР» и Положение о Всесоюзном переселенческом комитете при ЦИК СССР, приказ Народного комиссариата земледелия об организации Отдела и Колонизации и переселения и утверждение положения к нему.

Значительно больший объем нормативных правовых актов касается организации колонизационно-переселенческих мероприятий местными учреждениями, среди которых: Декрет о национализации и передаче в ведение Народного комиссариата земледелия переселенческих пунктов бывшего Переселенческого управления, приказ об утверждении типового Положения о Районном Переселенческом управлении, Положение о Поволжской колонизационно-мелиоративной экспедиции, Положение о заведывающих водворением и устройством переселенцев в колонизационных районах и др.

В отдельную группу следует выделить акты, касающиеся подготовки переселенческого фонда, среди них Хозяйственно-технические правила землеустройства, Инструкция Поволжской колонизационной экспедиции и др.

Сюда же можно отнести акты по поводу входа переселенцев, хождения и зачисления, многочисленные документы о передвижении переселенцев и их содержании в пути, нормы, регламентирующие порядок водворения, земельного и хозяйственного устройства переселенцев, порядок обеспечения переселенцев льготами, ссудами и пособиями.

Следующую группу актов составят документы, касающиеся сельскохозяйственной и промышленной иммиграции: постановление Совета труда и обороны о сельскохозяйственной иммиграции, постановление СНК СССР о постоянной Комиссии СТО по трудовой и сельскохозяйственной иммиграции и др.

Бесспорно, предложенная классификация не может дать исчерпывающих сведений о всем объеме нормативной базы по вопросам миграции, но дает основания для утверждения положения о том, что Советское государство придавало серьезное значение вопросам правового обеспечения миграционной политики.

### **3. Миграционные процессы и отношения в СССР в период коллективизации и индустриализации**

Новый этап развития миграционных процессов связан с принятием на XIV съезде ВКП(б) курса на социалистическую индустриализацию и на XV съезде ВКП(б) курса на коллективизацию сельского хозяйства. Окончание хронологического периода обусловлено началом Великой Отечественной войны, когда изменились характер и направления миграционной активности населения и государственной миграционной политики, соответственно.

Коллективизация – это, согласно принятому определению, государственная политика по объединению единоличных крестьянских хозяйств в коллективные (колхозы и совхозы). Проводилась она на территории страны с 1928 по 1937 г., а в отдельных ее регионах, а именно западных территориях, вошедших в состав СССР по итогам Второй мировой войны, до 1950 г.

По существующему сегодня мнению, такое объединение было необходимо партии и правительству для более эффективного управления процессом производства сельскохозяйственной продукции, контролем за ее производством и упрощением системы изъятия этой продукции, обеспечивая тем самым рост промышленного производства, а также экспортные потребности. Как ни парадоксально, но экспорт зерна продолжал оставаться одной из существенных статей доходов от внешней торговли. Высмеивая и презирая буржуазию, власть продавала им хлеб, обрекая на жалкое существование, нередко и голодную смерть собственный народ. Советское правительство продолжало внешнеэкономическую деятельность царизма. Так, Российская империя с конца XIX в. успешно наращивала экспорт сельскохозяйственной продукции и, прежде всего, зерна. Русский крестьянин по данным 1913 г. фактически кормил Западную Европу – российская казна получала немалые доходы от зерновой торговли. В итоге это достигло огромных масштабов, и даже Запад признал, что Российская империя может достичь невиданных экономических успехов, оставаясь аграрной страной.

Успехи Российской империи в аграрном производстве интересны тем, что они прямо связаны с успехами аграрной реформы

кабинета министров во главе с П.А. Столыпиным, которые в свою очередь связаны с успехами переселения. При этом заметим, что утверждению советских историков о главной причине столыпинских реформ как способу снятия социальной напряженности в деревне противопоставлен тезис, что основной задачей аграрных преобразований было наращивание производства сельскохозяйственной продукции, пусть и экстенсивным способом, т. е. за счет расширения посевных площадей.

Одним из итогов Октябрьской революции 1917 г. явилась новая социальная организация, во главе которой стоял пролетариат, т. е. рабочий класс. Он признается гегемоном как революции, так и последующей модели социальной организации. Крестьянство в том виде, в котором оно существовало в период социального катаклизма, революционным классом не могло быть признано уже в силу собственной неоднородности. Зажиточное крестьянство по определению не поддерживало большевистских идей; к нему примыкали и середняки. И только беднейшее крестьянство готово было поддержать идеи новой власти, именно ему оно сулило определенные перспективы. Но и его надеждам не суждено было сбыться: земли крестьяне не получили, но имели возможность трудиться на этой земле под управлением колхозно-совхозной системы.

Таким образом, примерно 25 млн крестьянских хозяйств, возродившихся в стране в период НЭПа, не укладывались в будущую социальную организацию Советского государства.

Нормативным актом, который косвенно инициировал миграционные процессы, было, например, постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 30 января 1930 г. «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации»<sup>1</sup>, где прямо указано, что в качестве мероприятий для ближайшего периода провести следующее:

1. Предложить ОГПУ репрессивные меры в отношении первой и второй категорий кулаков провести в течение ближайших четырех месяцев (февраль – май), исходя из приблизительного расчета, направить в концлагеря 60 тыс. и подвергнуть выселе-

---

<sup>1</sup> О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации: постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 30 янв. 1930 г. // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 162. Д. 8. Л. 64–69.

нию в отдаленные районы 150 тыс. кулаков; озаботиться принятием всех мер к тому, чтобы к 15 апреля эти мероприятия были осуществлены в отношении не менее, чем половины указанного количества. Проведение этих мероприятий должно быть поставлено в зависимость от темпа коллективизации отдельных областей СССР и согласовано с краевыми комитетами ВКП(б).

2. Члены семей высылаемых и заключенных в концлагеря кулаков могут, при их желании и с согласия местных райисполкомов, остаться временно или постоянно в прежнем районе (округе).

3. Ориентировочно, в соответствии с данными мест, установить по областям распределение заключаемых в лагеря и подлежащих высылке (табл. 3).

Таблица 3

*Рекомендуемое к высылке и помещению в концлагеря количество кулаков с разрядкой по территориям*

<b>Территория</b>	<b>Концлагерь</b>	<b>Высылка</b>
Средняя Волга	3–4 тыс.	8–10 тыс.
Северный Кавказ и Дагестан	6–8 тыс.	20 тыс.
Украина	15 тыс.	30–35 тыс.
Центрально-Черноземная область	3–5 тыс.	10–15 тыс.
Нижняя Волга	4–6 тыс.	10–12 тыс.
Белоруссия	4–5 тыс.	6–7 тыс.
Урал	4–5 тыс.	10–15 тыс.
Сибирь	5–6 тыс.	25 тыс.
Казахстан	5–6 тыс.	10–15 тыс.

В отношении остальных областей и республик аналогичную наметку поручить произвести ОГПУ по согласованию с соответствующими крайкомами и ЦК ВКП(б).

4. Высылку произвести в округа Северного края – 70 тыс. семейств, Сибири – 50 тыс. семейств, Урала – 20–25 тыс. семейств, Казахстана – 20–25 тыс. Районами высылки должны быть необжитые и малообжитые местности с использованием высыла-

емых на сельскохозяйственных работах или промыслах (лес, рыба и пр.). Высылаемые кулаки подлежали расселению в этих районах небольшими поселками, которые управлялись назначаемыми комендантами.

5. Высылаемым и расселяемым кулакам при конфискации у них имущества должны быть оставлены лишь самые необходимые предметы домашнего обихода, некоторые элементарные средства производства в соответствии с характером их работы на новом месте и необходимый на первое время минимум продовольственных запасов. Денежные средства высылаемых кулаков также конфискуются с оставлением, однако в руках кулака некоторой минимальной суммы (до 500 рублей на семью), необходимой для проезда и устройства на месте.

6. В отношении кулацких хозяйств, оставляемых на месте с отводом им новых участков вне колхозных полей, руководствоваться следующим:

а) окрисполкомами должны быть указаны места расселения с тем, чтобы поселение в отведенных районах допускалось лишь небольшими поселками, управление которыми осуществляется специальными комитетами (тройка) или уполномоченными, назначаемыми райисполкомами и утверждаемыми окрисполкомами;

б) расселяемым кулакам этой категории средства производства оставляются в размерах, минимально необходимых для ведения хозяйства на вновь отводимых им участках;

в) на расселяемых возлагаются определенные производственные задания по сельскому хозяйству и обязательства по сдаче товарной продукции государственным и кооперативным органам;

г) окрисполкомам срочно проработать вопрос о способах использования расселяемых кулаков как рабочей силы в особых трудовых дружинах и колониях на лесоразработочных, дорожных, мелиоративных и других работах;

д) в отношении кулацких семей, выселенных за пределы районов, необходимо, в частности, иметь в виду возможность их расслоения с противопоставлением, где это возможно, отдельных элементов молодежи остальной части кулаков.

При этом следует использовать такие методы, как собирание ими подписки на газеты и литературу, создание библиотек, орга-

низация общих столовых и другие культурно-бытовые мероприятия. Считать возможным в некоторых случаях привлечение отдельных групп молодежи к выполнению в порядке добровольчества тех или иных работ для местных советов, для обслуживания бедноты и т. п., а также создание особого вида производственных артелей и сельскохозяйственных объединений, например, в связи со строительными и мелиоративными работами, а также с облесением, корчевкой леса и т. д. Все эти мероприятия должны проводиться под строжайшим контролем местных органов власти.

7. Списки кулацких хозяйств (вторая категория), выселяемых в отдаленные районы, устанавливаются райисполкомами на основании решений собраний колхозников, батрацко-бедняцких собраний и утверждаются окрисполкомами. Порядок расселения остальных кулацких хозяйств (третья категория) устанавливается окрисполкомами<sup>1</sup>.

Активная реализация положений этого документа в конечном итоге приводит к тому, что плодородные районы становятся малозаселенными, это в свою очередь негативно сказывается на результатах хлебозаготовок. Советское правительство видит проблему не только в сокрытии урожая, но и в том, что сельское население перераспределено нерационально.

Для решения этого вопроса, «в целях полного освоения малозаселенных плодородных районов и идя навстречу пожеланиям колхозов и колхозников ряда областей и республик Союза ССР о переселении в эти районы»<sup>2</sup>, постановлением ЦИК от 15 августа 1933 г. № 74/1740 создается ВПК, на который возлагаются задачи по выработке переселенческих планов, установление районов выхода и подбор организованных групп сельскохозяйственных переселенцев, организация их передвижения и обслуживание их в пути, установление районов водворения, отведение им земельных фондов, организация машинно-тракторного обслуживания, содействие землеустройству и созданию колхозов.

---

<sup>1</sup> Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы. Т. 2. Нояб. 1929 – дек. 1930. М.: РОССПЭН, 2000. С. 126.

<sup>2</sup> Постановление ЦИК об образовании Всесоюзного переселенческого комитета при Совете народных комиссаров Союза ССР // Изв. ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1933. № 202.

Уже к концу 1933 г. в ряде регионов появляются документы, свидетельствующие об активной деятельности по перераспределению колхозного населения. Например, постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 22 октября 1933 г. «О переселении колхозников на Украину», по которому нужно было переселить на Украину 21 тыс. колхозников, завербованных из Западной и Ивановской областей, Центрального черноземного округа, Горьковского края, Белоруссии, для чего назначить ответственных уполномоченных ЦК и СНК.

На первый взгляд, предполагается организовать вполне мирную и добровольную акцию по переселению, но в п. 3 документа указано: «В качестве помощника каждому уполномоченному ЦК и СНК выделить по одному военному работнику высшего командного состава, имеющему опыт работы по организации переселений демобилизованных на Северный Кавказ», п. 4: «Выделить 23 ответственных работника транспортных отделов ОГПУ», п. 11: «Обязать транспортные отделы ОГПУ организовать наблюдение за прохождением эшелонов, их санитарным состоянием...», и становится понятным, что широкого отклика в народных массах это переселение не нашло. Следует заметить, что на Переселенческий комитет возлагалась задача только лишь по «организации политического и культурного обслуживания переселяемых на Украину...»<sup>1</sup>.

В октябре 1935 г. в ВПК верстался план переселения на 1936 г., в котором потребность в переселенцах определялась на основании заявок краевых и областных переселенческих организаций, утвержденных партийными органами этих территорий. Всего заявки на момент составления плана прислали 9 субъектов на создание 46 750 хозяйств, в план переселения включено 30 000 по причине неготовности ряда районов к принятию переселенцев. Увеличилось количество районов выхода переселенцев, к упомянутым выше добавились Воронежская, Курская области и Татарская АССР. Из текста плана следует, что переселение велось не только в обжитые районы, для перспективного планирования рассматривались и необжитые и труднодоступные области:

---

<sup>1</sup> О переселении колхозников на Украину: постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 22 окт. 1933 г. // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 2047. Л. 15, 47–48.

«Учитывая необходимость заселения необжитых территорий в районах строительства Ленской железной дороги, Ангаро-Ленского тракта, Буреинской железнодорожной ветки и железной дороги Хабаровск – Комсомольск, а также заселения пограничных районов...»<sup>1</sup>.

В итоге после рассмотрения этих документов можно сделать несколько выводов.

Во-первых, в Советском государстве параллельно существовали две структуры, результатом деятельности которых являлись миграционные потоки. С одной стороны, это органы ОГПУ, активно применявшие высылку как репрессивную меру политики раскулачивания и расказачивания, с другой стороны, ВПК, созданный на базе ГПУ при Наркомземе Союза ССР, который занимался в основном распространением колхозного опыта землепользования на всей территории страны и действовал, на первый взгляд, без использования мер принудительного характера.

Во-вторых, советская миграционная система встала на путь переселения не только аграрного характера, она активно включилась в решение промышленно-транспортных задач. Миграционная политика СССР в этом смысле полностью повторяет колониаторско-переселенческие идеи царской России, это дает основания утверждать, что цели и задачи миграционной политики государства не зависят от политического устройства, различными могут быть только средства и методы реализации этих целей.

Силовые структуры Советского государства продемонстрировали высокую эффективность в деле организации высылки распределения специальных контингентов, это явилось одной из причин того, что с 1936 г. все руководство переселенческим делом было сосредоточено в руках НКВД<sup>2</sup>.

Опираясь на этот факт, можно утверждать, что миграционная система СССР окончательно формируется на репрессивных началах и принудительная миграция становится одной из приоритетных форм ее деятельности. Эти меры находят широкое

---

<sup>1</sup> План переселения на 1936 год Всесоюзного переселенческого комитета при СНК СССР от 8 окт. 1935 г. // Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы. Т. 4. 1934–1936. М.: РОССПЕН. С. 601–611.

<sup>2</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР № 66/1221 от 10 июля 1936 г. // СПП СССР. 1936. № 37. Ст. 322.

применение не только в организации деятельности по изоляции лиц, подвергшихся политическим репрессиям, а для реализации хозяйственно-экономических задач, тем более политические репрессии стали одним из способов формирования трудовых ресурсов страны.

Принудительные миграции как форма государственной политики использовались властями разных стран и в разное время. В этом смысле опыт Советского государства не уникален и не нов. В годы Первой мировой войны власти воюющих государств, в том числе Россия и Франция, из превентивных интересов интернировали граждан иностранных государств, опасаясь их коллаборационизма. Однако в истории найдется не много примеров, когда данный вид миграции приобрел бы столь внушительные масштабы<sup>1</sup>.

Некоторые авторы называют 1931 г. годом максимальной интенсивности миграционных процессов, исходным пунктом которых была деревня<sup>2</sup>.

Продолжая знакомиться с правовыми основами миграционной политики СССР в предвоенный период, отметим, что сельскохозяйственное переселение было самым массовым и многочисленным миграционным явлением в нашей стране в изучаемый период.

В 1937 г. государство предоставляло льготы сельскохозяйственным переселенцам в целях содействия и помощи в переселении и хозяйственном устройстве колхозникам, единоличникам и другим трудящимся, переселяющимся в колхозы из одних республик, краев и областей в другие в соответствии с планами переселения, утвержденными СНК Союза ССР. Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 ноября 1937 г. обязывало:

«1. Предоставить за счет государства:

а) переселяющимся в групповом порядке бесплатный проезд, провоз скота и имущества до 2 тонн на каждую семью, а также питание и медицинское обслуживание с места выхода до места вселения,

---

<sup>1</sup> Чернолуцкая Е.Н. Принудительные миграции на советском Дальнем Востоке в 1920–1950-е гг. Владивосток: Дальнаука, 2011. С. 9.

<sup>2</sup> Андрюшин Е.А. Из истории трудового законодательства СССР и политики советского правительства в области трудовых ресурсов. М.: Новый хронограф, 2012. С. 205.

б) переселяющимся в одиночном порядке через переселенческие органы льготный проезд и провоз их имущества в количестве до 1 тонны с оплатой в размере 50% общего тарифа.

2. Разрешить всем переселенцам сдавать свой хлеб, зернофураж и картофель на ссыпные пункты Заготзерно в местах выхода, а Заготзерно обязать отпускать переселенцам, по предъявлении именных квитанций и переселенческих билетов, равноценное количество зернопродуктов и картофеля в районах вселения.

3. Разрешить переселенцам в местах выхода сдавать свой скот местным конторам Заготскота или Главмяса и обязать конторы Заготскота или Главмяса в районах вселения, по предъявлении именных квитанций и переселенческих билетов, выдавать переселенцам равноценное количество скота.

4. Сложить с переселенцев в местах выхода все числящиеся за ними недоимки по сельскохозяйственному налогу, культсбору, страховым платежам и обязательным поставкам государству сельскохозяйственных продуктов.

5. Освободить переселенцев, вновь организуемые из переселенцев колхозы, а также колхозы, принимающие их в свой состав (по числу доприселенных хозяйств), в местах вселения:

а) по всему Дальне-Восточному краю и районам Крайнего Севера от сельскохозяйственного налога, денежного подоходного налога с колхозов, культсбора, страховых платежей и обязательных поставок государству зерновых культур и риса сроком на 10 лет со времени вселения;

б) в Тернейском, Советском и Ольгинском районах Приморской области, Комсомольском районе Хабаровской области, Нижне-Амурском и Охотском районах Нижне-Амурской области, Еврейской автономной области, Сахалинской и Камчатской областях Дальне-Восточного края и в районах Крайнего Севера – от обязательной поставки государству мяса, картофеля, подсолнуха, шерсти, молока и масла, а также от обязательной государственной контрактации сои, овощей и льна сроком на 10 лет со времени вселения;

в) в остальных районах Дальне-Восточного края, за исключением районов, указанных в предыдущем пункте настоящей статьи, – от обязательной поставки государству мяса, картофеля, подсолнуха, шерсти, молока и масла, а также от обязательной

государственной контрактации сои, овощей и льна сроком на 5 лет со времени вселения.

По истечении 5 лет после вселения размер означенных поставок и контрактации уменьшить на протяжении последующих пяти лет на 50% против установленных норм.

6. Распространить льготы, установленные в ст. 5 настоящего постановления, на переселенцев и колхозы в местах вселения:

а) по Читинской области и Бурят-Монгольской АССР – сроком на 6 лет;

б) по Иркутской области – сроком на 3 года;

в) по остальным районам СССР – сроком на 2 года со времени вселения.

Переселенцы и переселенческие колхозы в Таджикской ССР, засевающие не менее половины посевной площади под египетский хлопок, освобождаются от налогов и обязательных поставок, а также от обязательной государственной контрактации, кроме хлопка, на 5 лет со времени вселения.

7. Распространить льготы, указанные в ст. 5, на переселяющиеся семьи красноармейцев и краснофлотцев, увольняемых в долгосрочный отпуск, семьи, военнослужащих, остающихся на сверхсрочную службу, и семьи завербованных рабочих, оседающие в колхозах, независимо от района их вселения в пределах Дальне-Восточного края, Читинской области и Бурят-Монгольской АССР – сроком на 10 лет со времени вселения.

8. Обязать Народный комиссариат лесной промышленности СССР, советы народных комиссаров союзных и автономных республик, краевые и областные исполнительные комитеты в местах вселения отводить для нужд переселенцев и колхозов в лесах государственного и местного значения участки для заготовки древесины, необходимой для жилого, хозяйственного и культурно-бытового строительства.

Освободить переселенцев и колхозы мест вселения от корневой (попенной) платы за древесину сроком на 2 года со времени вселения.

9. Обязать Комитет заготовок при СНК Союза ССР:

а) предоставлять переселенцам продовольственную ссуду, в зависимости от нуждаемости, в размере до 3 центнеров хлеба на

каждую семью, с погашением ее натурой в течение 2 лет со дня выдачи;

б) предоставлять колхозам, вновь организуемым из переселенцев, семенную ссуду согласно посевных планов.

10. Обязать советы народных комиссаров союзных и автономных республик, краевые и областные исполнительные комитеты в местах вселения переселенцев передавать из имеющихся в колхозах и у сельских советов свободных построек каждой переселенческой семье отремонтированный дом с надворными постройками и усадьбой.

Стоимость ремонта этих домов отнести за счет переселенцев с предоставлением переселенцам долгосрочного кредита сроком на 5 лет.

50% стоимости ремонта домов и надворных построек, передаваемых переселенческим семьям красноармейцев в районах Дальне-Восточного края и Читинской области, принять за счет государственного бюджета.

11. При отсутствии в колхозах и у сельских советов мест вселения свободных построек, переселенцам предоставляется денежная помощь на строительство новых домов и надворных построек на следующих условиях:

а) в районах Дальне-Восточного края, Читинской области и Крайнего Севера 50% стоимости этих домов и надворных построек принимаются за счет государственного бюджета, а остальная часть покрывается за счет долгосрочного кредита сроком на 15 лет с погашением равными частями, начиная с четвертого года;

б) в районах Иркутской области, Бурят-Монгольской АССР, Красноярского края и Казахской ССР 35% стоимости домов и надворных построек принимаются за счет государственного бюджета, а остальная часть покрывается за счет долгосрочного кредита сроком на 10 лет с погашением равными частями, начиная с третьего года;

в) в остальных районах на всю стоимость новых домов с надворными постройками предоставляется переселенцам долгосрочный кредит сроком на 8 лет с погашением равными частями, начиная с третьего года.

12. Новые и отремонтированные дома и надворные постройки передаются переселенцам в бесплатное пользование без права продажи и сдачи в аренду до полного погашения долга по ссуде. Переселенец обязан своевременно страховать дом и производить надлежащий ремонт.

По истечении пяти лет непрерывной работы переселенца в колхозе, находящийся в его пользовании дом и надворные постройки передаются в личную собственность переселенца.

13. Обязать советы народных комиссаров союзных и автономных республик, краевые и областные исполнительные комитеты при выполнении закона о помощи бескоровным хозяйствам в обзаведении коровами, в первую очередь обеспечить скотом переселенцев.

14. Обязать Сельхозбанк СССР выдавать долгосрочный кредит сроком на 5 лет на приобретение коров переселяющимся бескоровным семьям с погашением этого кредита, начиная со 2-го года после его получения.

Принять за счет государственного бюджета 50% стоимости коров, приобретаемых для переселенческих семей красноармейцев.

15. Обязать Сельхозбанк СССР выдавать в порядке долгосрочного кредита сроком на 3 года каждой переселенческой семье в месте ее вселения на хозяйственное обзаведение по 300 рублей, а в Дальне-Восточном крае, Иркутской и Читинской областях, Бурят-Монгольской АССР и Красноярском крае по 400 рублей.

Семьям, переселяющимся в районы Крайнего Севера, кредит на хозяйственное обзаведение предоставляется в размере 1 000 рублей сроком на 5 лет с погашением его со 2-го года после его получения.

16. Пособие переселяющимся семьям красноармейцев на хозяйственное обзаведение выдавать безвозвратно за счет государственного бюджета в размере 500 рублей за каждую семью.

17. Отнести за счет государственного бюджета:

а) полную стоимость работ по раскорчевке и подъему целины, по обводнению и осушке земель, производимых в колхозах мест вселения в пределах планов, установленных Наркомземом СССР;

- б) полностью расходы колхозов по административно-хозяйственному, школьному и медико-санитарному строительству;
- в) полностью расходы по организации переселения (содержание переселенческих пунктов, вербовка и другие расходы, связанные с организацией переселения).

18. Обязать Сельхозбанк СССР выдавать долгосрочный кредит колхозам мест вселения:

а) на возведение построек производственного и культурно-бытового назначения – сроком до 10 лет;

б) на приобретение рабочего и продуктивного скота для колхозных животноводческих ферм – сроком на 5 лет, а по Еврейской автономной области кредит на приобретение рабочего скота – в порядке п. «а» ст. 2 постановления СНК СССР от 1 октября 1934 г. «О мероприятиях по хозяйственному и культурному развитию Еврейской автономной области» (СЗ СССР 1934 г. № 51, ст. 400);

в) на оборудование производственных предприятий, ремонтных кустарно-промысловых мастерских – сроком на 5 лет;

г) на проведение дорог, постройку мостов и устройство переправ, плотин, на прорытие колодцев – в той части, в которой выполнение этих работ не возложено на земельные и переселенческие органы, – сроком до 10 лет.

19. Ссуды, предназначенные для переселенцев, выдавать колхозам в местах вселения с последующим переводом этих ссуд на колхозников-переселенцев по мере передачи последним имущества (построек, скота и др.).

20. Долгосрочные ссуды на переселение (колхозам и колхозникам-переселенцам) предоставляются из расчета 2% годовых.

21. Колхозы в местах вселения обязаны:

а) полученные ссуды использовать исключительно по прямому назначению,

б) после перевода задолженности по ссуде на отдельных колхозников-переселенцев следить за сохранностью и правильным использованием переданного колхозникам-переселенцам имущества,

в) принимать своевременные меры к погашению колхозниками-переселенцами в установленные сроки полученных ими ссуд.

22. В случае ухода переселенца из колхоза вселения, выданные ему ссуды на хозяйственное обзаведение, приобретение скота, семян, продфуража, на ремонт и строительство домов и надворных построек (за исключением суммы оплаченных ссуд и стоимости оставшегося имущества) подлежат взысканию на общих основаниях.

Колхозы обязаны сохранять оставленное переселенцами имущество и целесообразно его использовать как для нужд колхоза, так и для передачи вновь вселившимся переселенцам, с перечислением на колхоз или на новых переселенцев непогашенных ссуд в пределах стоимости передаваемого имущества.

23. Установленные настоящим постановлением льготы распространяются:

а) на колхозников, единоличников и других трудящихся, переселившихся, начиная с 1 января 1937 года, и переселяющихся впредь (а по статьям 1, 2 и 3 – на переселяющихся после издания настоящего постановления) в колхозы из одних республик, краев и областей в другие в соответствии с утвержденными СНК Союза ССР планами;

б) на колхозы, образованные из этих переселенцев в местах вселения;

в) на колхозы в местах вселения, принявшие указанных переселенцев в свой состав, – по числу доприселяемых хозяйств»<sup>1</sup>.

Объемный отрывок из постановления ЦИК и СНК от 17 ноября 1937 г. приведен сознательно, поскольку он как нельзя лучше, на наш взгляд, иллюстрирует преимущество миграционных политик, но и не потерял актуальности и в современных условиях. Это первый, по нашему мнению, документ советской власти, который направлен не только на обеспечение миграционного процесса как такового, но и наиболее полно предусматривает меры по формированию миграционной привлекательности региона, делает миграцию выгодной не только для государства, но и для самих переселенцев.

Многие авторы ассоциируют миграционные процессы середины 1930-х гг. с повсеместными репрессиями, и с этим нельзя

---

<sup>1</sup> О льготах по сельскохозяйственному переселению: постановление ЦИК и СНК от 17 нояб. 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 73. Ст. 352.

согласиться в полной мере. Бесспорно, что перераспределение миграционных полномочий в пользу НКВД – прямое следствие того, что у этого ведомства в данный период в стране были очень сильные позиции и оно могло оказывать серьезное влияние на любые процессы в государстве.

В начале 1939 г. в стране произошли политические изменения, которые отразились на миграционных процессах. Сначала партия и правительство провели централизацию миграционных органов: по решению ЦК ВКП(б) и СНК СССР 27 мая 1939 г. ликвидированы Бюро по сельскохозяйственному переселению при Наркомземе и Переселенческий комитет НКВД, а вместо них образовалась новая общесоюзная структура – Переселенческое управление при СНК СССР<sup>1</sup>.

Сформированная структура имела свои отделения на местах и начала работать в соответствии с принятым постановлением от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания». Основные задачи возрожденного ведомства формировались вокруг переселения целых колхозов и отдельных единоличных хозяйств в многоземельные районы, в том числе и зачистка территорий от населения для использования их под строительство крупных народнохозяйственных объектов, в основном гидротехнических сооружений.

Уже в июле 1939 г. СНК принял постановление «О порядке переселения из малоземельных районов в многоземельные районы Союза ССР», где Переселенческому управлению и его местным органам предлагалось руководствоваться следующими положениями:

а) переселение колхозников в многоземельные районы проводится Переселенческим управлением при СНК СССР по планам, утверждаемым СНК Союза ССР;

б) переселенческие отделы при СНК республик, краевых и областных исполкомах, на основании изучения в районном разрезе возможности отпуска колхозников без ущерба для сельского хозяйства данного района, определяют возможные контингенты

---

<sup>1</sup> Занданова Л.В. Основные этапы складывания переселенческой политики и формирования переселенческих органов // Изв. Иркутского государственного университета. Сер.: Политология. Религиоведение. 2007. Т. 1. С. 34.

колхозных хозяйств для переселения в многоземельные районы Союза ССР;

в) колхозники, желающие переселиться в многоземельные районы, подают заявления в райисполкомы по месту жительства; сведения о желающих переселиться райисполкомы направляют в переселенческие отделы при СНК республик и край-, облисполкомах;

г) переселенческие отделы, исходя из плана для края, области или республики, определяют и доводят плановые контингенты переселения колхозников до районов, после чего райисполкомы проводят отбор и оформление отобранных переселенцев в счет районного плана;

д) план переселения по краю, области и республике в разрезе районов и мероприятия, связанные с отправкой переселенцев и их имущества, утверждаются край- и облисполкомами или совнаркомом республик;

е) финансирование и организация отправки переселенцев, обслуживание их в пути и доставка до места вселения возлагаются на переселенческие отделы при край-, облисполкомах и СНК республик мест выхода переселенцев;

ж) прием переселенцев и их хозяйственное устройство в местах вселения возлагаются на переселенческие отделы и СНК республик, край-, облисполкомы и их местные органы;

з) увольняемые из рядов РККА, РКВМФ и войск НКВД СССР красноармейцы, краснофлотцы, начальствующий и командный состав в долгосрочный отпуск подают заявления о желании переселиться командиру части по своей команде;

и) командование части собранные заявления со своим заключением направляет в переселенческие отделы при край-, облисполкомах или СНК республик по месту нахождения части для включения этих заявлений в сводный план переселения по республике, краю и области;

к) отправка и обслуживание в пути до места вселения красноармейцев, краснофлотцев, начальствующего, командного состава и их семей производятся на общих основаниях.

2. Переселенцам, переселяемым в плановом порядке, предоставляются льготы, предусмотренные постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 ноября 1937 г. (СЗ СССР 1937 г. № 73, ст. 352)<sup>1</sup>.

Такой программный, по сути, документ потребовал принятия нескольких нормативных актов, которые способствовали его скорейшей реализации и необходимые для этого согласования.

В сентябре 1939 г. было принято постановление «Об организационных вопросах Переселенческого управления при СНК Союза ССР», которое утверждало Временную инструкцию по переселению и другие документы организационно-учетного характера, а также среди прочего возлагало на Трансанупр НКПС и на Наркомздрав СССР медико-санитарное обслуживание переселенцев в пути следования и в местах выхода и вселения, обязывало Наркомторг СССР обеспечить продуктами питания переселенцев в пути следования. На Наркомзем СССР возлагалась задача:

а) отвод земель и землеустройство переселенческих колхозов, а также производство мелиоративных работ, необходимых для сельскохозяйственного освоения новых земель;

б) ветеринарную обработку скота переселенцев в местах выхода и в местах вселения и ветеринарное обслуживание его в пути следования.

Устанавливает зоной ответственности строительных организаций при СНК республик, краев и областей вопросы жилищного и хозяйственного строительства и обеспечения его строительными материалами из собственных фондов, равно как и строительство школ, больниц, клубов, изб-читален и прочее в переселенческих колхозах.

Дает право колхозникам, желающим переселиться в многоземельные районы, заранее организованно выезжать в районы вселения для возведения жилого и хозяйственного фонда и подготовки к приему их семей<sup>2</sup>.

Указанное ранее постановление среди прочего утверждает «Временную инструкцию о порядке привлечения, отбора и направления сельскохозяйственных переселенцев из малоземель-

---

<sup>1</sup> О порядке переселения из малоземельных в многоземельные районы Союза СССР: постановление СНК СССР от 26 июля 1939 г. // СП СССР. 1939. № 45. Ст. 348.

<sup>2</sup> Об организационных вопросах переселенческого управления при СНК Союза СССР: постановление СНК СССР от 14 сент. 1939 г. // СП СССР. 1939. № 52. Ст. 444.

ных районов в многоземельные районы Союза ССР и о приеме переселенцев в местах вселения»<sup>1</sup>.

Документ содержит в себе общие положения о переселении, где поясняются цели, задачи и категории участников переселенческих отношений, подробный порядок их привлечения, отбора и оформления. В особую категорию переселенцев выделены красноармейцы, краснофлотцы, начальствующий и командный состав, увольняемый из рядов РККА и РКВМФ в долгосрочный отпуск. Отдельными разделами обозначены вопросы перевозки переселенцев, их медико-санитарное обслуживание, ветеринарное сопровождение скота, перевозимого с собой переселенцами, прием и обустройство переселенцев в местах вселения и финансирование процессов привлечения, перевозки переселенцев и денежная отчетность.

Отметим, что данная инструкция являлась основным документом, обеспечивающим миграционные процессы сельскохозяйственного назначения вплоть до начала Великой Отечественной войны.

Но не только миграционные отношения в деревне по поводу аграрных процессов были определяющими на просторах СССР. Особое место в истории миграции в нашей стране с середины 1920-х – конца 1930-х гг. занимают крупные перемещения сельских жителей в город, что является трендом «индустриальной эпохи», нуждающейся в рабочих руках на фабриках и заводах. За период 1926–1939 гг. в города переселились свыше 18,5 млн чел., что составляло 63% общего увеличения численности городского населения страны за этот период. В результате доля городского населения в СССР выросла с 17,9% в 1926 г. до 32,8% в 1939 г.<sup>2</sup> В некоторых наиболее развитых индустриальных районах (Урал, восточная часть Украины) уже накануне Второй мировой войны она превышала 60%.

---

<sup>1</sup> Временная инструкция о порядке привлечения, отбора и направления сельскохозяйственных переселенцев из малоземельных районов в многоземельные районы Союза ССР и о приеме переселенцев в местах вселения. Угт. СНК СССР 14 сент. 1939 г. // СП СССР. 1939. № 52. Ст. 444.

<sup>2</sup> Рыбаковский Л.Л. Миграционный потенциал: понятие и критерии оценки // СОЦИС. 2009. № 2. С. 29–36.

Индустриализация – в соответствии с устоявшимся определением политика Советского государства по форсированному наращиванию промышленного потенциала СССР с целью сокращения его отставания от ведущих западных экономик. Осуществлялась в период с мая 1929 г. по июнь 1941 г. Традиционно ход индустриализации характеризуют как процесс перехода от аграрного государства к государству индустриальному, промышленно развитому и занимающему свое место среди передовых государств мира. Задача данной работы в изучении влияния индустриализации на миграционные процессы в России.

Советское государство в 1920–1930-е гг. создавало и активно использовало обширный «рынок» бесплатной рабочей силы, которую применяло для решения задач, прежде всего, индустриализации страны. При этом механизм привлечения трудовых кадров подразумевал применение различных категорий граждан, различающихся как по квалификационному признаку, так и по степени свободы и несвободы. Сюда входили заключенные исправительно-трудовых лагерей, например, широко известно, что именно заключенные ГУЛАГа были строителями Беломорканала, спецпоселенцы, трудмобилизованные комсомольцы, а также вольнонаемные рабочие.

Несмотря на разный правовой и социальный статус, все они находились в экстремальных условиях и их труд тем или иным образом нес принудительный характер. Отсюда же следует объяснение феномена добровольно-принудительного труда, которое прочно бытует в коллективном сознании нашего общества<sup>1</sup>.

Тема принудительного характера миграционных процессов весьма важна в контексте нашего исследования, особенно в условиях, когда они носят не только хозяйственно-экономический характер, а являются инструментом политических репрессий.

При такой системе перераспределения рабочей силы учетно-регистрационные мероприятия являются необходимым условием.

Первая советская паспортизация населения проходила именно в этот период в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР за № 57/1917 «Об установлении единой паспортной

---

<sup>1</sup> Давыдов А.А. Государственная политика в области трудовой миграции: истоки, этапы, тенденции. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-v-oblasti-trudovoy-migratsii-v-sssr-istoki-etapy-tendentsii> (дата обращения: 09.05.2019).

системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов». Согласно этому документу обеспечивались паспортами только жители городов. Таким образом, можно предположить, что основная цель паспортизации – ограничить несанкционированный приток населения в города.

«Внешне почти невидимая и не бросающаяся в глаза, а потому страшная вдвойне, паспортная система явилась надежным и мощным средством закабаления русских людей. Первоначально с ее помощью вся страна была превращена в большую зону, а затем уже отпочковывались ее меньшие части – «режимные» города, лагеря, колхозы и совхозы. Они являлись пунктами прикрепления и изоляции людей, тогда как паспортная система сделала возможным само прикрепление»<sup>1</sup>.

Другой не менее важной целью советской паспортизации было закрепление оставшихся крестьян на земле для обеспечения решения задач по колхозному строительству. Говорим лишь о фиксации, поскольку огромная часть населения покинула деревни в период Гражданской войны в условиях политики военного коммунизма в поисках убежища и лучшей жизни, только паспорта сельские жители не получили и, следовательно, были лишены возможности перемещаться с целью перемены места жительства. Паспорт в условиях формирования советской миграционной политики был не только и не столько документом, удостоверяющим личность, но и документом, дающим право на перемещение, переселение, миграцию. Налицо прямые аналогии с дореволюционным предназначением паспорта, но там это свойство являлось основным.

Предвоенные успехи советской дипломатии, в результате которой в состав СССР вошли новые территории, испытали на прочность советскую паспортно-учетную систему, и она эти испытания выдержала.

С включением западных территорий в состав СССР (1939) их население подверглось насильственной советизации. 21 января 1940 г. была введена в действие временная инструкция по проведению паспортной системы в западных областях Украинской и

---

<sup>1</sup> Попов В.П. Паспортная система СССР (1932–1976 гг.). Архивы начинают говорить. М., 1995. С. 3.

Белорусской ССР, которая ничем не отличалась от паспортной системы, действовавшей в СССР.

Постановлением Совнаркома СССР от 10 сентября 1940 г. № 1667 в действие было введено новое положение о паспортах и новая инструкция НКВД СССР по его применению. Новое положение имело одно существенное отличие от декабрьского постановления 1932 г., так как расширяло территорию, на которую распространялась паспортизация за счет районных центров и населенных пунктов, где были расположены МТС. И это не случайно. Для колхозников заветная черта, за которой начиналась жизнь с паспортом, приблизилась: власть старалась заинтересовать сельских жителей. Миграция из деревень усилилась. На новом месте, устроившись работать на предприятия, бывшие сельские жители сразу попадали под действие указа от 26 июня 1940 г., по которому под страхом уголовного наказания запрещался самовольный уход рабочих и служащих с предприятий. «Либерализация» паспортной системы на деле привела к негативным последствиям для граждан. Производилось как бы непрерывное «измерение» склонности русского народа к бегству из родных мест, постоянно и целенаправленно осуществлялось его переселение и готовилось будущее обезлюдивание деревень<sup>1</sup>.

Тема паспортно-учетной деятельности Советского государства, безусловно, заслуживает самостоятельного изучения, следует отметить, что нормативно-правовое обеспечение этого способа регулирования процессом перераспределения населения по территории страны отличалось высокой степенью разработанности. Это объясняется тем, что правительство видело в ней самый эффективный инструмент внутренней миграционной политики, основанной на формировании миграционных барьеров. Оно продолжало использовать паспорт по самому первому его предназначению, когда он был не столько документом, удостоверяющим личность, сколько документом, дающим право на перемещение по территории страны.

---

<sup>1</sup> Попов В.П. Указ. соч. С. 4–5.

#### 4. Миграционные процессы в период Великой Отечественной войны и первые послевоенные годы

Хронологические рамки данного периода обуславливаются началом реализации новой миграционной политики военно-политической направленности, связанной с началом Великой Отечественной войны и мероприятиями по эвакуации, мобилизации, реэвакуации, демобилизации и репатриации. Окончание хронологического периода обуславливается организацией восстановления народного хозяйства, завершившегося в общих чертах к началу 50-х гг.

Период истории характеризуется разнонаправленными миграционными потоками как по географическому, так и по родовому признаку. Неодинакова и степень участия государства в регулировании этих потоков.

Драматическим в мировой истории является массовое перемещение в первый период Великой Отечественной войны из угрожаемых районов СССР на восток населения, промышленных предприятий, имущества МТС, колхозов и совхозов, культурных и научных учреждений, запасов продовольствия, сырья и других материальных ценностей. Осуществленная в Советском Союзе эвакуация по своим масштабам и срокам была уникальной производственной операцией<sup>1</sup>. Это признавали даже западные журналисты, общественные и государственные деятели. Например, известный историк и публицист Александр Верт, находившийся в Советском Союзе в качестве корреспондента ВВС, в своей работе, посвященной войне советского народа с гитлеровскими захватчиками, писал о «великолепном организаторском подвиге», давая оценку эвакуационным мероприятиям, а вместе с ней и всей миграционной политике СССР<sup>2</sup>.

Но перебазирование производственных мощностей и производительных сил СССР в период Великой Отечественной войны — это лишь часть миграционной политики государства в этот период,

---

<sup>1</sup> Куманев Г.А. Война и эвакуация в СССР 1941–1942 гг. // Новая и новейшая история. 2006. № 6.

<sup>2</sup> Верт А. Россия в войне 1941–1945: пер. с англ. М., 1967. С. 28.

без которой нельзя было сохранить экономику страны и организовать прочный тыл, где была выкована победа.

С момента начала агрессии гитлеровской Германии сформировался миграционный поток гражданского населения по направлению запад – восток. Это беженцы, причем на начальном этапе беженцы стихийные, неорганизованные, несмотря на то, что уже 24 июня 1941 г. создан специальный орган – Совет по эвакуации. Орган, созданный постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР, имел в своем составе председателя (Л.М. Каганович), двоих заместителей (А.Н. Косыгин и Н.М. Шверник) и пятерых членов совета (Б.М. Шапошников, С.Н. Круглов, П.С. Попков, Н.Ф. Дубровин, А.И. Кирпичников). Позднее в состав вошли А.И. Микоян, Л.П. Берия и М.Г. Первухин. Это была не последняя реорганизация ответственной за эвакуацию структуры.

Уже 27 июня 1941 г. Совет по эвакуации принял решения «О вывозе из Ленинграда ценностей и картин ленинградского Эрмитажа, Русского и других музеев», «О вывозе из Москвы государственных запасов драгоценных металлов, драгоценных камней, Алмазного фонда СССР и ценностей Оружейной палаты Кремля»<sup>1</sup>.

Ссылаясь на архивные материалы, Г.А. Куманев пишет: «Составлялись черновые варианты таких документов, например военно-промышленной комиссией при СНК СССР в 1939–1940 годах и в начале 1941 года. Более того, когда 21 апреля 1941 г. Совнарком вынес постановление «О мероприятиях по улучшению местной противовоздушной обороны г. Москвы», была даже создана специальная Комиссия по эвакуации населения из г. Москвы в военное время, во главе с В.П. Прониным. Эта комиссия 3 июня представила И.В. Сталину свой план эвакуации и проект постановления Совнаркома СССР под названием «О частичной эвакуации населения г. Москвы в военное время» этим планом предусматривалось в частности с началом войны вывезти из Москвы около 1 миллиона человек. Сталин, своей резолюцией, счел предложение несвоевременным, приказал разговоры об эвакуации прекратить, а комиссию ликвидировать»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Эшелоны идут на восток. Из истории перебазирования производительных сил СССР в 1941–1945 гг. М., 1966. С. 72.

<sup>2</sup> Куманев Г.А. Указ. соч. С. 3–4.

Соответственно, не существовало и органов, которые могли бы руководить миграционными процессами на начальном этапе агрессии. Проблемы решались по ходу боевых действий в обстановке крайней нехватки времени и ресурсов без учета конкретного положения, что не могло не иметь отрицательных последствий.

Масштабы предстоящей эвакуации было трудно представить. Из «угрожаемых районов», т. е. с территорий, которые могли быть захвачены врагом, или близость врага не позволили бы организовать нормальную производственную деятельность на них, необходимо было эвакуировать 40% всего населения страны, 31 850 промышленных предприятий, из них 37 заводов черной металлургии, 749 заводов тяжелого и среднего машиностроения, 169 заводов сельскохозяйственного, химического, деревообрабатывающего и бумагоделательного машиностроения, 1 135 шахт, свыше 3 тыс. нефтяных скважин, 61 крупная электростанция, сотни текстильных, пищевых и других предприятий<sup>1</sup>.

Постановлением ГКО с 3 июля 1941 г. Совет по эвакуации возглавил Н.М. Шверник и А.Н. Косыгин, 16 июля был реорганизован еще раз, в него входили: М.Г. Первухин, А.И. Микоян, Л.М. Каганович, М.З. Сабуров, В.С. Абакумов, М.В. Захаров. Эвакуация начала принимать более организованный и контролируемый характер.

Организационная структура совета была тщательно продумана. При наркоматах и других ведомствах были организованы бюро, комитеты, советы и комиссии по эвакуации с выделением уполномоченных для каждой группы предприятий<sup>2</sup>. Фактически произошло объединение в одних руках функций планирования и реализации мер по эвакуации, что благотворно сказалось на транспортировке и размещении эвакуантов. Решения являлись обязательными для всех партийных, советских и хозяйственных органов.

В связи с рассмотрением вопросов организационной структуры эвакуационных органов СССР необходимо отметить, что Совет по эвакуации при СНК СССР официально действовал с 24 июня по

---

<sup>1</sup> Эшелоны идут на восток. Из истории перебазирования производительных сил СССР в 1941–1945 гг. М., 1966. С. 15.

<sup>2</sup> История Великой Отечественной войны Советского Союза 1941–1945 гг.: в 6 т. М., 1961. Т. 2. С. 143.

25 декабря 1941 г., а 25 октября по решению ГКО был создан еще один специальный миграционный орган – Комитет по эвакуации вглубь страны из прифронтовой зоны запасов продовольствия, сырья, промышленных товаров, холодильного оборудования, оборудования текстильных, швейных, мыловаренных и табачных фабрик, табачного сырья и махорки, мыла и соды. Этот комитет действовал до 19 декабря 1941 г. и обязан был обеспечивать всеми средствами эвакуацию перечисленных грузов. Через три дня были утверждены планы эвакуации перечисленных товаров<sup>1</sup>.

Эвакуации подлежали не только люди и предприятия, но и материальные ценности, включая продовольствие. Во второй половине 1941 г. в намеченные сроки только промышленных предприятий было перебазировано на восток 2 593, в том числе 1 523 крупных. Вместе с ними было эвакуировано около 20 млн чел., прежде всего квалифицированного персонала. Это позволило спасти не только жизни миллионов людей, но и пополнить рабочей силой и производственными мощностями экономику советского тыла.

Чрезвычайно сложной была задача по эвакуации обычного гражданского населения, поскольку для него требовался не только транспорт, но и целая система жизнеобеспечения, пусть и минимальная.

Планов по эвакуации населения также не существовало. На наш взгляд, разрабатывать планы эвакуации до начала войны не рекомендовалось еще и потому, что общая международная обстановка давала повод расценивать эвакуационные мероприятия как подготовку к войне, а, как известно, советское правительство пыталось отсрочить нападение фашистской Германии.

Попытки его разработать план эвакуации по ходу событий не представлялось возможным, поскольку оперативная обстановка менялась стремительно и не в пользу обороняющейся стороны. Достаточно отметить, что первоначально обсуждались вопросы об эвакуации из приграничных районов более 2 млн чел. в Поволжье, на Урал должны были переместиться чуть более 400 тыс. чел.

---

<sup>1</sup> История Великой Отечественной войны Советского Союза 1941–1945 гг.: в 6 т. М., 1961. Т. 2. С. 148.

Об эвакуации в Сибирь речи не шло, так как была надежда на то, что Красная армия вскоре остановит противника.

Первым документом, специально касающимся эвакуации населения, было постановление ЦК ВКП(б) и Совнаркома СССР от 27 июня 1941 г. «О порядке вывоза и размещения людских контингентов». Им были предусмотрены первоочередные задачи эвакуации и ее очередность. В первую очередь перемещению в безопасные районы подлежали детские учреждения, квалифицированные кадры рабочих и служащих, люди пожилого возраста, женщины с детьми. Следует отметить тот факт, что основным дискриминирующим фактором в этом документе выступает фактор пола и возраста, а затем фактор квалификации, и нигде нет указаний на приоритеты по национально-религиозному признаку. Это лишнее подтверждение тому, что советская национальная политика строилась на принципах подлинного интернационализма, была тщательно продумана и эффективно реализована, несмотря на то, что в определенных ситуациях советское правительство реализовывало миграционные меры принудительного, репрессивно-депортационного характера.

На деле пришлось решать непростую задачу: срочно снять с обжитых мест огромное количество людей, убедив их в том, что над ними нависла смертельная угроза, организовать погрузку, перевозку и обеспечение в тылу. Такое было не под силу без специальной миграционно-эвакуационной структуры. И она была создана при Совете по эвакуации 26 сентября 1941 г. Новую структуру – Управление по эвакуации населения – возглавил заместитель председателя СНК РСФСР К.Д. Памфилов, который одновременно стал одним из заместителей председателя Совета по эвакуации<sup>1</sup>.

Внутренние миграции населения в этот период характеризовались еще одним явлением репрессивно-депортационного характера.

В годы Великой Отечественной войны были проведены тотальные депортации народов за «принадлежность к национальности, с зарубежными соплеменниками которой ведется или может

---

<sup>1</sup> Эшелоны идут на восток. Из истории перебазирования производительных сил СССР в 1941–1945 гг. М., 1966. С. 10.

вестись война». Такого рода депортации проводились не только в СССР. В США после нападения Японии на Перл-Харбор все японцы, находившиеся в США, были помещены в лагеря в течение нескольких дней.

Первыми в начале Великой Отечественной войны были депортированы советские немцы. Их депортировали практически со всех территорий, в том числе отзывали красноармейцев из действующей армии.

Немцы были расселены по стране достаточно широко. В РСФСР они концентрировались в АССР Немцев Поволжья (366,7 тыс. чел.), в Омской области (59,8 тыс. чел.), в Крыму (51,3 тыс. чел.), в Орджоникидзевском (45,7 тыс. чел.) и Краснодарском (34,3 тыс. чел.) краях.

К 25 октября 1941 г. депортировано 98% немцев. Они были переселены к востоку от Урала (Казахстан, Красноярский и Алтайский края, Новосибирскую и Омскую область). Расселяли, как правило, в сельской местности вне зависимости от специальности, по которой человек мог бы трудиться.

Трудоиспользование немцев в местах нового расселения было проблемой. Значительная часть из них, как женщин, так и мужчин, была мобилизована в трудовую армию и использовалась на тяжелых работах, не требующих высокой квалификации – лесозаготовках, земельных работах и пр. Смертность среди трудармейцев была выше, чем на спецпоселении. Кроме немцев, в трудармию были мобилизованы финны, румыны, венгры, греки и итальянцы – граждане СССР титульных национальностей противника. Их общее число составляло около 400 тыс. чел.

Позже (4 апреля 1942 г.) предписывалось очистить от иностранных подданных и от «антисоветских, чуждых и сомнительных элементов» (греков, румын и крымских татар) города и районы традиционного проживания греков в Крыму и на Кавказе, затем (29 мая 1942 г.) также ряда районов и станиц Ростовской области и Краснодарского края.

Последующие депортации обосновывались акциями «возмездия» за совершенные (или несовершенные) в годы войны преступления против Советского государства. Они затронули, прежде всего, шесть народов – карачаевцев, калмыков, чеченцев, ингушей, балкарцев и крымских татар.

Народы, оказавшиеся в зоне оккупации, обвинялись в том, что многие из них вели себя предательски: по мнению властей они вступали в организованные немцами отряды для борьбы с советской властью, предавали советских граждан, сопровождали и показывали дорогу немецким войскам. После изгнания оккупантов противодействовали органам советской власти по восстановлению разрушенного хозяйства и оказывая содействие заброшенным немцами агентам и т. д.

Народы, территория которых практически не была под оккупацией, официально были обвинены в активном участии в террористическом движении, направленном против Советов и Красной армии.

С выдворением из обжитых мест целых народов разрушался не только вековой уклад их общественной и хозяйственной жизни, но и нарушалось ведение всего хозяйства этой территории. Депортированные народы были преимущественно сельскими по характеру расселения и аграрными по структуре занятий. Самыми «урбанизированными» среди них, по состоянию на 1 января 1939 г., были крымские татары (доля городского населения около 28%) и немцы (около 20%), у остальных же народов эта доля не превышала 3–8%.

Поэтому трагичной была и судьба их земель, далеко не самых худших в России. Фактически они выпадали из экономического оборота. Поддерживать их в условиях военной и послевоенной разрухи было тяжело. Впервые с этой проблемой столкнулись еще до войны в связи с депортацией корейцев, а в военное время – в Поволжье после депортации немцев.

Особенно большой ущерб понесло сельское хозяйство Северного Кавказа, Крыма, требовавшее специальных навыков – отгонное животноводство и горное террасное земледелие, виноградарство и табаководство. Отрицательно это сказалось и на промышленности. Так, сокращение добычи нефти в Предкавказье в 1944 г. можно рассматривать в том числе как следствие депортации чеченцев.

Власти были вынуждены заполнять опустевшие районы также насильственно. Использовались принудительные компенсационные миграции населения жителями прилегающих областей и эвакуированными из западных районов страны.

В 1943 г., когда фронт отошел на запад, начался массовый отток «переселенцев» на места старого проживания, поэтому пришлось проводить дополнительные мероприятия по переселению. Призыв «принять участие в восстановлении крымских здравниц» зазвучал сразу же вслед за освобождением Крыма от оккупации.

Уже весной 1945 г. появился отток переселенцев – участников компенсационных миграций. Он активно продолжался до 1950-х гг. Из многих районов выехало больше половины переселенцев.

После окончания войны репрессивные миграции продолжались, но в меньших масштабах. Обоснования для насильственного выселения выдвигались как социальные, так и этнические.

В июне 1948 г. впервые гонениям подверглись колхозники, не выработывавшие обязательного минимума трудодней. Право выносить приговоры было впервые предоставлено общим собраниям колхозников или сельских сходов. Всего за 1948–1953 гг. на спецпоселение сроком на 8 лет выслали 33 266 чел., в том числе в 1948 г. – более 27 тыс. чел.

Начало 1950-х гг. ознаменовалось новой волной раскулаченных спецпереселенцев. Она затронула десятки тысяч человек Западной Украины и Западной Белоруссии, Правобережной Молдавии, Прибалтики. Переселенцы поступали в Иркутскую и Тюменскую области, Красноярский край, Казахстан и Якутию.

В целях «очистки» Черноморского побережья в целом от «политически неблагонадежных элементов» 17 мая 1949 г. принято решение ЦК ВКП(б) сослать на вечное поселение бывших греческих подданных, не имеющих в настоящее время гражданства, и бывших греческих подданных, принявших советское гражданство.

Аналогично были выселены небольшие группы армяндашнаков, турецких и греческих граждан, а также турок без гражданства и бывших турецких граждан, принявших советское гражданство. В местах вселения (Узбекистан, Казахстан, Киргизия) турки-османы, как правило, смешивались с турками-месхетинцами и практически растворились в них.

Общее количество депортированных в послевоенные годы оценивается примерно в 380–400 тыс. чел. Сдвиг произошел в

географии вселения – более заметную роль начала играть Восточная Сибирь, особенно Красноярский край и Иркутская область.

На 1 января 1953 г. количество спецпереселенцев превысило число заключенных в лагерях и составляло 2,7 млн чел. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 октября 1951 г. спецпереселенцам был определен статус переселенных «навечно». Ограничения в правах были сняты в 1954 г.

Одной из основных задач, которая решалась государством с использованием принудительного труда, было промышленное освоение слаборазвитых регионов, прежде всего со сложными природно-климатическими условиями. Это позволяло минимизировать материальные затраты на создание промышленной инфраструктуры и обеспечивало более низкую себестоимость добываемых полезных ископаемых и получаемой продукции.

Ярким примером может служить «Дальстрой», созданный для освоения северо-востока в 30–50-е гг. Эта организация в системе НКВД СССР эксплуатировала преимущественно подневольный труд заключенных, создававших гидротехнические сооружения – систему каналов северо-запада европейской территории России и мелиорационные системы.

На наш взгляд, можно и даже необходимо сравнивать добровольные и принудительные миграции. При внешней несхожести они затрагивают судьбы и интересы населения.

Другой военный аспект миграции – мобилизация – не имел ярко выраженного географического вектора, но условно приближался к линии восток – запад. С изменениями на фронте связано формирование и разрастание реэвакуационного миграционного потока, в котором были задействованы преимущественно гражданские лица. Этот поток непосредственно связан и с процессом восстановления народного хозяйства после войны.

В целом миграционные отношения в период войны и восстановления хозяйства можно характеризовать как маятниковые, с высокой степенью государственного нормативного и правового регулирования.

Несмотря на то, что задача исследования – изучение вопросов, связанных с внутренней миграционной политикой Советского государства, нельзя не обратить внимание на эмиграционную составляющую в процессах перемещения населения в условиях и

по окончании Великой Отечественной войны. Тем более речь идет о лицах, подвергнутых насильственному перемещению. На первый взгляд, этот процесс не имеет отношения к политике в области миграции нашего государства, поскольку все, что связано с процессами возвращения на родину лиц, перемещенных за ее границы с оккупированной территории, не могло происходить без согласия государства. Эти процессы не всегда имели добровольный характер (табл. 4).

Таблица 4

*Лица, до войны проживавшие на территории СССР и перемещенные во время войны за границу на территорию Германии, ее союзников или оккупированных ими стран<sup>1</sup>*

№	Категории	Численность	
		млн чел.	%
I	Гражданские интернированные	0,005	0,0
II	Военнопленные	3,24	37,2
III	Остовцы (остарбайтеры-«восточники»)	3,2	36,8
IV	«Западники»	0,85	9,8
V	Фольксдойче	0,35	4,0
VI	Финны-ингерманландцы	0,06	0,7
VII	«Беженцы»	1,0	11,5
	Всего	8,7	100,0

В СССР того периода общая тенденция ужесточения законодательства не могла минуть миграционную сферу. Законодательство создавало условия для отказа от возвращения на родину лиц, по тем или иным обстоятельствам оказавшихся на оккупированных территориях.

Данные, приведенные в табл. 5, говорят о том, что военнопленные, остарбайтеры, восточники и так называемые беженцы (граждане СССР, сотрудничавшие с врагом во время оккупации и

<sup>1</sup> Полян П.М. Жертвы двух диктатур: жизнь, труд, унижение и смерть советских военнопленных и остарбайтеров на чужбине и на родине. 2-е изд., перераб. и доп. / предисл. Д. Гранина. М.: РОССПЭН, 2002. С. 135–136.

в численном отношении представляющие собой большую часть из 8,7 млн чел., перемещенных гитлеровцами во время оккупации) всячески пытались остаться на Западе, опасаясь возмездия со стороны советской власти.

Таблица 5

*Лица, проживавшие до войны на территории СССР и оказавшиеся во время войны на территории Германии и союзных ей стран, по отношению к репатриации в СССР<sup>1</sup>*

№	Категории	Численность	
		млн чел.	%
I	Умерли или убиты	2,1	24,1
II	Репатриированы немцами («возвратники»)	0,15	1,7
III	Саморепатриировались	0,4	4,6
IV	Репатриированы государством	5,35	61,5
V	Уклонились от репатриации («невозвращенцы»)	0,7	8,1
	Всего	8,7	100,0

Данная таблица составлена П.М. Поляном, по его словам, экспертным путем и не может являться абсолютно аутентичной, поскольку достоверных данных в открытом доступе обнаружить невозможно.

Очень важное значение для нашей темы в данном разделе имеет изучение реэвакуации как миграционного процесса, который был организован и нормативно обеспечен государством в период войны.

Тема реэвакуации является менее изученной, чем эвакуационная тематика. Нами отмечены несколько работ, касающихся различных аспектов реэвакуации, и они, как правило, касаются

<sup>1</sup> Полян П.М. Указ. соч. С. 143.

региональной составляющей<sup>1</sup>. Более ценными в смысле наличия информации о государственном регулировании процессами реэвакуации и ее численной динамикой явились работы И.В. Борзихина<sup>2</sup>.

Необходимо заметить, что государство готово было спланировать и приступить к немедленной реализации планов по реэвакуации сразу, как только изменится обстановка на фронте. Уже в конце 1941 – начале 1942 г. отмечены попытки реэвакуации отдельных граждан в Москву после успехов советских войск в зимней кампании 1941 г.

Но уже к весне реэвакуация была приостановлена и не только потому, что обстановка на фронтах коренным образом изменилась и потребовалось продолжение эвакуации, но и потому, что государственным и партийным структурам стала очевидна неэффективность точечной эвакуации, которая грозит не только перерасходом средств, но и гораздо более серьезными последствиями, связанными с безвозвратной потерей людских и материальных ресурсов.

Государство возобновило плановую реэвакуацию летом 1943 г. после того, как стало совершенно ясно, что наступил перелом в Великой Отечественной войне. Основные параметры реэвакуации были обозначены в постановлении ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 21 августа 1943 г. «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации».

---

<sup>1</sup> Потемкина М.Н. Эвакуационно-реэвакуационные процессы на Урале 1941–1948 гг.: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Екатеринбург, 2004.

<sup>2</sup> Борзихина И.В. Об исследовании проблемы реэвакуации населения в годы Великой Отечественной войны // Обозник. История тыла российской армии. Информационно-аналитический портал. URL: [www.oboznik.ru/?p=43577](http://www.oboznik.ru/?p=43577) (дата обращения: 09.05.2019).

## Заключение

Нами рассмотрена история развития миграционных процессов конца XIX – середины XX в. Считаем вполне уместным заключить, что, во-первых, организация миграционных процессов, их необходимость и решающее значение в колониационном деле осознавались царским правительством раньше того времени, которое обозначено в хронологических рамках нашего исследования. Но к концу XIX в. сложились такие внутривнутриполитические условия и внешнеполитическая ситуация, что Российская империя оказалась перед выбором: держава активно развивается и становится в один ряд с ведущими государствами мира, а в дальнейшем занимает лидирующее положение или ее бескрайние просторы станут добычей других активных развивающихся монархий Западной Европы (Британской, Германской или даже Итальянской и Французской) и страна в лучшем случае превратится в сырьевой придаток империализма, бурно развивающегося на Западе. Здесь стоит вспомнить, что колониационные миграционные процессы в империи стали возможны в таких масштабах и с такой активностью лишь после отмены крепостного права и освобождения крестьян, т. е. когда переселение или миграция стали не только результатом произвола помещиков, но и результатом объективно сложившихся условий и обстоятельств.

Одновременно с этим стало очевидным, что стихийный, неорганизованный характер миграционных процессов не приведет к положительным результатам ближайшего будущего, а наоборот, является причиной формирования угрозы для государства в этой сфере. Поэтому под давлением этих обстоятельств уже к концу XX в. в стране были созданы и начали успешно действовать структуры, основной задачей которых было обеспечение миграционных процессов организационно-финансово и, что очень важно, для обеспечения оперативности в условиях огромной географически протяженной территории – транспортно. Как видно из содержания первой главы, речь идет о Переселенческом управлении в составе Министерства внутренних дел и Комитете Сибирской железной дороги.

В итоге можно констатировать начало Великой колонизации по Великой Сибирской железной дороге.

Вся нормативно-правовая база этого периода, прямо или косвенно влияющая на миграционные процессы, характеризуется постепенным переходом от запретительных мер в отношении переселенческого дела к разрешительно-регулирующим. Кроме того, были заложены основы для последующей модернизации колонизационного переселенческого процесса и совершенствования регулирующей нормативно-правовой базы.

Еще одной особенностью колонизационного процесса и миграционной политики была их ярко выраженная аграрная направленность, которая вполне объяснима общим состоянием и развитием хозяйства Российской империи во второй половине XIX в.

И лишь с начала XX в. бурный рост промышленности и развития транспорта «оттянул» на себя часть миграционного потока, не сменяя, однако, глобального направления по векторам запад – восток, центр – окраины.

Аграрная составляющая миграционного процесса получила новый импульс для своего развития в виде аграрной реформы П.А. Столыпина. Именно столыпинские аграрные преобразования, которые решали аграрный вопрос с буржуазно-индустриальных позиций, позволили формировать и регулировать миграционные потоки для обеспечения продовольственных нужд бурно развивающейся промышленности и трудовыми, и материальными ресурсами. Миграционные проблемы и правовое их разрешение в начале XX в. все больше концентрируются в сфере хозяйственной, экономической, нежели политической. Этим во многом объясняется тот факт, что Переселенческое управление выводится из состава Министерства внутренних дел, вопросы колонизации и переселении с 1905 г. рассматриваются в составе ГУЗиЗ.

Переселенческое и колонизационное дела были прерваны трагическими обстоятельствами Первой мировой войны, но вышли на новый уровень своего развития.

Во-вторых, Февральская революция в России и трансформация системы государственной власти и управления, последовавшие за ней, не смогли оказать значительное влияние на миграционные процессы не только в силу своего короткого исторического промежутка, но и потому, что Временному правительству в

кризисных условиях своего существования и деятельности невозможно было серьезно влиять на формирование миграционных потоков, а тем более на их правовое регулирование, поэтому в этот период миграционные отношения и процессы развивались на территории спонтанно и бесконтрольно. Только мобилизационные, эвакуационные, гуманитарные миграционные потоки, непосредственно связанные с непрекращающимися боевыми действиями на фронтах Первой мировой войны, регулировались, но не столько усилиями правительства, сколько стараниями военного ведомства.

События октября 1917 г. привели к глобальным изменениям во всех сферах и областях жизни страны. Не минули эти преобразования и миграционную сферу. Но парадокс состоит в том, и это подтверждают документы, иллюстрирующие практику реализации положений миграционного законодательства, что ранняя советская миграционная политика полностью копировала царскую, имперскую. Только она в силу объективных причин приобрела ярко выраженный классовый характер. Она была призвана решать те же хозяйственно-экономические задачи, что и при старом режиме, только в более политизированном аспекте. Колонисты, переселенцы, мигранты теперь должны были соответствовать определенным социально-классовым критериям.

Миграционную политику молодой советской республики тоже можно напрямую связать с реализацией новой аграрной политики большевиков в русле решения ими основного революционного вопроса – вопроса о земле. Нужно отметить, что изменения в системе землепользования в этот период практически не отразились на формах и методах миграционной политики.

Среди моментов, характеризующих государственное регулирование миграционной политики, отметим не только учреждение в системе управления народным хозяйством страны структур, обеспечивающих миграционно-колониальные задачи и весьма удачную, на наш взгляд, попытку поставить миграционно-переселенческое дело на строго научно-обоснованную базу, но также создание Переселенческого управления в составе Народного комиссариата земледелия и, соответственно, организацию государственного крупно-исследовательского колонизационного института.

В-третьих, деятельность по организации миграционных процессов в период индустриализации и коллективизации продолжает развиваться в русле все возрастающей политизации этого процесса. Обеспечение задач индустриализации страны и колхозного строительства рабочей силой и продовольственными ресурсами окончательно принимает, с одной стороны, насильственный, принудительный характер, с другой – запретительный. С помощью массовых депортаций окончательно решился классовый вопрос в деревне. А с помощью введения паспортной системы мобильность населения полностью оказалась под контролем государства в лице его карательных органов. Миграционное регулирование вновь поступило в ведение НКВД, т. е. управленческая модель стала напоминать дореволюционную. Можем констатировать создание советской модели государственного регулирования миграционной системы, основанной на тотальном контроле и максимальном ограничении свободы передвижения населения.

В-четвертых, сложившаяся система управления миграционными процессами с началом Второй мировой и Великой Отечественной войн прошла проверку на прочность. В данном труде намеренно не называем ее советской, уверены, что правильнее ее определить как отечественную. Постоктябрьская миграционная система являлась лишь продолжением миграционной политики, основы которой были заложены еще во второй половине XIX в., а пути ее совершенствования в советский период некоторыми исследователями могут критиковаться за ее жестокий принудительный тоталитарный характер, но, на наш взгляд, именно такая система могла обеспечить победу над фашизмом. Только такая система управления миграционными процессами могла оперативно формировать, перестраивать и нормативно обеспечивать миграционные процессы в условиях непосредственного контакта с врагом. Героический подвиг народа по эвакуации, реэвакуации и другим миграционным мероприятиям несколько омрачен трагедией депортации некоторых народов нашей страны, но это не отменяет превосходных характеристик для системы перераспределения населения на территории страны. Беспримерный подвиг в деле эвакуации несколько не ставится нами под сомнения, но даже самые героические усилия оказались бы напрасны, если бы

СССР не имел глубокого опыта организации миграционных отношений. Анализ результатов эвакуации позволил нам сделать также вывод о том, что произошло окончательное сближение народов СССР, что не наблюдалось ни в одной стране мира.

Самым главным итогом нашего исследования является то, что после изучения историко-правового аспекта развития миграционных отношений в нашей стране конца XIX – первой половины XX в. можно утверждать, что некоторые положения миграционного законодательства, ставшие достоянием истории, не потеряли своей актуальности и в наше время.

Сегодня также необходимо изучать миграционные процессы как минимум в двух аспектах – экономическом и политическом, причем на внешнем уровне организации и на внутреннем.

Широкое использование отечественного опыта позволит России ликвидировать угрозу национальной безопасности в миграционной и демографической сферах, обеспечить новое перераспределение населения на территории страны, не допустить разжигания межнациональной и межконфессиональной розни и устранить угрозу территориальной целостности нашего государства.

Мы стоим на пороге начала новой колонизации. Всемирная поддержка государством переселенческих процессов, обеспечение миграционной привлекательности регионов, нуждающихся в притоке людских ресурсов из числа собственных граждан, формирование миграционных барьеров, способных гибко противодействовать негативным аспектам в миграционных отношениях и, прежде всего, незаконной миграции, позволят создать условия для поступательного разрешения экономического развития депрессивных в демографическом отношении регионов. Это лишь малый перечень задач, стоящих перед государством и правительством в миграционной сфере, для решения которых мы можем использовать бесценный опыт организации миграционных отношений, накопленный страной за последние два века.

## Литература

### *Нормативные правовые акты*

1. Временная инструкция о порядке привлечения, отбора и направления сельскохозяйственных переселенцев из малоземельных районов в многоземельные районы Союза ССР и о приеме переселенцев в местах вселения. Угт. СНК СССР 14 сент. 1939 г. // СП СССР. 1939. № 52. Ст. 444.

2. Из плана переселения на 1936 год Всесоюзного переселенческого комитета при СНК СССР от 8 окт. 1935 г. // РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 34. Д. 440а. Л. 95–108.

3. О льготах для переселенцев и расселенцев: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 20 июля 1922 г. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О льготах по сельскохозяйственному переселению: постановление ЦИК и СНК от 17 нояб. 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 73. Ст. 352.

5. О мерах к урегулированию иммиграции: постановление Совета труда и обороны РСФСР от 10 мая 1922 г. URL: [http://libussr.ru/doc-ussr/ussr\\_1312.htm](http://libussr.ru/doc-ussr/ussr_1312.htm) (дата обращения: 09.05.2019).

6. О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации: постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 30 янв. 1930 г. // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 162. Д. 8. Л. 64–69.

7. О переселении колхозников на Украину: постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 22 окт. 1933 г. // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 2047. Л. 15, 47–48.

8. О переселенческих товариществах: декрет СНК РСФСР от 9 авг. 1924 г. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О порядке переселения из малоземельных в многоземельные районы Союза ССР: постановление СНК СССР от 26 июля 1939 г. // СП СССР. 1939. № 45. Ст. 348.

10. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об организационных вопросах переселенческого управления при СНК Союза ССР: постановление СНК СССР от 14 сент. 1939 г. // СП СССР. 1939. № 52. Ст. 444.

12. Об упорядочении проведения организованного набора рабочих: постановление Совета министров СССР от 28 нояб. 1951 г. № 4881. URL: [http://libussr.ru/doc-ussr/ussr\\_4838.htm](http://libussr.ru/doc-ussr/ussr_4838.htm) (дата обращения: 09.05.2019).

13. Переселение и землеустройство в Азиатской России: сб. законов и распоряжений / сост. В.П. Вошинин; под ред. Г.Ф. Чиркина. Петроград, 1915.

14. Положение о Государственном колонизационном научно-исследовательском институте // Организация науки в первые годы Советской власти (1917–1925): сб. док. Л., 1968.

15. Постановление ЦИК и СНК СССР № 66/1221 от 10 июля 1936 г. // СПП СССР. 1936. № 37. Ст. 322.

16. Постановление ЦИК об образовании Всесоюзного переселенческого комитета при Совете народных комиссаров Союза ССР // Изв. ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1933. № 202.

17. Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Справочное издание Переселенческого управления Министерства внутренних дел. СПб.: тип. М-ва внутренних дел, 1901.

18. Сборник узаконений и распоряжений по передвижению переселенцев (по 1 апр. 1914 г.) / Изд. Переселенческого управления Главного управления землеустройства и земледелия. Петроград: Переселенческое управление Г.У.З. и З., 1915. XXVI.

19. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1922. № 51.

20. Устав о паспортах. Раздел первый. СЗРИ. 1903. Т. XIV.

### *Основная литература*

1. Анализ подходов к проблеме оценки потребностей в трудящихся-мигрантах и планирование миграции рабочей силы: Российская Федерация и международный опыт / Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, Международное бюро труда. М.: МБТ, 2009.

2. Андрюшин Е.А. Из истории трудового законодательства СССР и политики советского правительства в области трудовых ресурсов. М.: Новый хронограф, 2012.

3. Архипов С.В. Деятельность Министерства внутренних дел России по правовому обеспечению и реализации колонизационной политики в XIX веке // Вестн. Казан. юрид. ин-та МВД России. 2017. № 1 (27).

4. Борзихина И.В. Об исследовании проблемы реэвакуации населения в годы Великой Отечественной войны // Обозник. История тыла российской армии. Информационно-аналитический портал. URL: [www.oboznik.ru/?p=43577](http://www.oboznik.ru/?p=43577) (дата обращения: 09.05.2019).

5. Ван Чжичэн. История русской эмиграции в Шанхае. М.: Русский путь: Библиотека-фонд «Русское зарубежье», 2008.

6. Василенко П.В. Зарубежные теории миграции населения // Псковский региональный журнал. 2013.

7. Верт А. Россия в войне 1941–1945: пер. с англ. М., 1967.

8. Давыдов А.А. Государственная политика в области трудовой миграции: истоки, этапы, тенденции. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-v-oblasti-trudovoy-migratsii-v-sssr-istoki-etapy-tendentsii/> (дата обращения: 09.05.2019).

9. Демографическое будущее России / под ред. Л. Рыбаковского, Г. Кареловой. М., 2001.

10. Денисенко М.Б. и др. Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа. М.: Институт экономики переходного периода, 2003.

11. Дикарева О.А., Касило М.Г., Хромых А.В. Переселенческое управление в Российской империи (1896–1917) // Молодой ученый. 2015. № 11.

12. Доронченко А.И. Эмиграция «первой волны» о национальных проблемах и судьбе России. М.: Дмитрий Буланин, 2001.

13. Жеккулин С. Переселение и расселение крестьян в связи с поднятием их экономического благосостояния (Письмо председателя дворянства) // Санкт-Петербургские ведомости. 1893. 28 апр.

14. Журнал заседаний комиссии по вопросам переселения и колонизации от 22 августа и 22 сентября 1917 года // Вопросы колонизации. Период. сб. Петроград, 1917. № 20.

15. Занданова Л.В. Основные этапы складывания переселенческой политики и формирования переселенческих органов // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер.: Политология. Религиоведение. 2007. Т. 1.

16. Исаев А.А. Переселения в русском народном хозяйстве. СПб.: Изд. А.Ф. Цинзерлинга, 1891.

17. История Великой Отечественной войны Советского Союза 1941–1945 гг.: в 6 т. М., 1961.

18. Истягин В.Р. К вопросу о причинах и основных направлениях государственной переселенческой политики в конце 1920 – начале 1930-х гг. (на примере русских областей Северного Кавказа) // Гуманитарные и социологические исследования. 2014.

19. Йованович М. Русская эмиграция на Балканах. М.: Русский путь: Библиотека-фонд «Русское зарубежье», 2008.

20. Кабузан В.М. Эмиграция и реэмиграция в России в XVIII – начале XX века. М.: Наука, 1998.

21. Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1905.

22. Кёсева Ц. Болгария и русская эмиграция 1920–1950-е годы. М.: Русский путь: Библиотека-фонд «Русское зарубежье», 2008.

23. Куманев Г.А. Война и эвакуация в СССР 1941–1942 гг. // Новая и новейшая история. 2006. № 6.

24. Куропаткин А.Н. Русско-китайский вопрос. СПб., 1913.

25. Куропаткин А.Н. Служебная записка царю 15 октября 1903 года // ГАРФ. Ф. 543.Оп. 1. Д. 182. Л. 5.

26. Ленский Н. Самовольные переселенцы и переселенческое законодательство // Вопросы колонизации. Период. сб. / под ред. Г.Ф. Чиркина, Н.А. Гаврилова. СПб., 1914. № 14.

27. Максимова О.Д. Законодательство Советской Власти 1917–1922 гг. М.: Зерцало, 2011.

28. Мальтус Т.Р. Опыт закона о народонаселении / пер. И.А. Вернера. М.: Изд. К.Т. Солдатенкова (Типо-литография О.М. Лашкевич и К<sup>о</sup>), 1895.

29. Миграция: угроза или благо // Отечественные записки. 2004. № 4.

30. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): в 2 т. СПб., 2003.

31. Моисеенко В.М. Крестьянские переселения в 1920-е годы (из истории миграции в России) // Демографическое обозрение. 2015. № 3. Т. 2.

32. Оболенский (Осинский) В.В. Международные и межконтинентальные миграции в довоенной России и СССР. М.: ЦСУ СССР, 1928.

33. Огановский Н.П. Закономерность аграрной эволюции. Т. 3: Обновление земледельческой России и аграрная политика. Вып. 1: Население. Переселенческий вопрос. Саратов, 1914.

34. Переселение и землеустройство за Уралом: (отчет о работах Переселенческого управления) / Переселенческое управление Главного управления землеустройства и земледелия. СПб., 1912–1916.

35. Полян П. Кто и когда в XX веке покидал Россию // Россия и ее регионы в XX веке: территория, расселение, миграции / под ред. О. Глезера, П. Поляна. М.: ОГИ, 2005.

36. Полян П.М. Жертвы двух диктатур: жизнь, труд, унижение и смерть советских военнопленных и оstarбайтеров на чужбине и на родине. 2-е изд., перераб. и доп. / предисл. Д. Гранина. М.: РОССПЭН, 2002.

37. Попов В. Паспортная система советского крепостничества // Новый Мир. 1996. № 6.

38. Рассказов Л.П., Верхогляд Д.А. Земельный Кодекс РСФСР 1922 года и его значение в правовом регулировании земельно-правовых отношений Советской России // Юристы-Правоведь. 2014. № 1.

39. Россия. Полное географическое описание нашего Отечества / под ред. В.П. Семенова-Тян-Шанского. СПб., 1907.

40. Рыбаковский Л.Л. Миграционный потенциал: понятие и критерии оценки // СОЦИС. 2009. № 2.

41. Современное положение переселенческого дела и его нужды. Справка для гг. чл. Гос. думы. СПб., 1907.

42. Соловьев В.С. Враг с Востока // Избранные произведения. Ростов н/Д, 1998.

43. Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы Т. 2. Нояб. 1929 – дек. 1930. М.: РОССПЭН, 2000;

44. Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы. Т. 4. 1934–1936. М.: РОССПЭН, 2000.

45. Трехсвятский В.А. Материалы по земельному вопросу в Азиатской России. 1917. Вып. 1.

46. Уманец Ф.М. Колонизация свободных земель России. СПб., 1884.

47. Фельштинский Ю. К истории нашей закрытости. Законодательные основы советской миграционной и эмиграционной политики. Лондон: OPI Ltd, 1988.

48. Хромых А.В. Организация перевозки крестьян-переселенцев и ходоков в России после 1906 г. // Молодой ученый. 2012. № 10.

49. Чернолуцкая Е.Н. Принудительные миграции на советском Дальнем Востоке в 1920–1950-е гг. Владивосток: Дальнаука, 2011.

50. Эшелоны идут на восток. Из истории перебазирования производительных сил СССР в 1941–1945 гг. М., 1966.

51. Ямзин И. Переселенческое движение в России с момента освобождения крестьян. Киев, 1912.

52. Ямзин И.Л., Вошинин В.П. Учение о колонизации и переселениях. М.; Л.: ГИЗ, 1926.

53. Ravenshtein E. The Laws of Migration // Journal of the Statistical Society of London. 1885. № 46.

54. Ravenshtein E. The Laws of Migration: Second Paper // Journal of the Statistical Society. 1889. № 52.

#### *Архивные материалы*

1. ГАРФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 182. Л. 5.

2. ГАРО. Ф. Р-2608. Оп. 1. Д. 4. Л. 22.

3. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 162. Д. 8. Л. 64–69.

4. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 2047. Л. 15, 47–48.

#### *Диссертационные исследования*

1. Волошинова И.В. Переселенческая политика Советского государства в 1920–1930-е годы в отечественной историографии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2002.

2. Ионцев В.А. Международная миграция населения: закономерности, проблемы, перспективы: дис. ... д-ра экон. наук. М., 1999.

3. Круглова А.Н. Миграционная подвижность в депрессивных регионах Средней России: дис. ... канд. геогр. наук. СПб., 2008.

4. Ольховик Т.Н. Нелегальная миграция в России: исторический аспект: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2004.

5. Петров В.Н. Этнические миграционные процессы как фактор социальных взаимодействий в регионе. Теоретико-методологический и эмпирический анализ: дис. ... д-ра социол. наук. М., 2004.

6. Потемкина М.Н. Эвакуационно-реэвакуационные процессы на Урале 1941–1948 гг.: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Екатеринбург, 2004.

7. Ракачев В.Н. Население Кубани и Ставрополья в 1930–1950-е гг.: историко-демографическое исследование: дис. ... д-ра ист. наук. Краснодар, 2017.

8. Тюркин М.Л. Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

9. Чурнолуцкая Е.Н. Принудительные миграции на советском Дальнем Востоке в 1920–1950 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. Владивосток, 2012.

## Оглавление

Введение.....	3
1. Миграционные процессы в Российской империи конца XIX – начала XX века .....	14
2. Миграционные отношения в первые годы советской власти.....	49
3. Миграционные процессы и отношения в СССР в период коллективизации и индустриализации.....	83
4. Миграционные процессы в период Великой Отечественной войны и первые послевоенные годы.....	104
Заключение.....	116
Литература.....	121

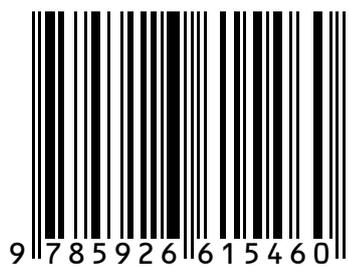
*Научное издание*

**Грицай** Владимир Викторович

**МИГРАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИИ  
В XX ВЕКЕ  
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Редактор *П. Н. Попова*  
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1546-0



Подписано в печать 26.11.2019. Формат 60x84 1/16.  
Усл. печ. л. 7,5. Тираж 50 экз. Заказ 861.

Краснодарский университет МВД России.  
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.