

Марина ГАЛАС

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВОЙ ИММИГРАЦИИ И РЕЭМИГРАЦИИ В СССР В 1920-е гг.

В статье анализируются механизмы регулирования трудовой миграции в СССР в 20-е гг. XX века из Европы, США, Канады, Южной Америки. Характеризуются ограничители «нежелательной» трудовой миграции. Показывается связь политики по регулированию трудовой миграции со стратегией развития экономики СССР.

Ключевые слова: институционально-правовое регулирование, социально-политический режим, трудовая иммиграция и реэмиграция

Сегодня в России активно обсуждается проблема совершенствования практики государственного регулирования миграционных процессов. Для выработки эффективной программы действий в этой области интересен опыт СССР в 1920-е гг.: политика по регулированию трудовой миграции основывалась на принципе экономической целесообразности и социально-классовой идентификации. На этой базе в 1921 г. и был разработан централизованный механизм регулирования внешней трудовой миграции, в рамках которой Малый Совнарком осуществлял ревизионный контроль освоения Наркоматом труда для Цетроэваком денежных средств, отпущенных на «организованный ввоз рабочей силы из-за границы»¹. А 25 февраля 1921 г. СТО при СНК РСФСР предложил централизовать трудовую иммиграцию и реэмиграцию, «чтобы избавить приезжающих рабочих от последствий волокиты и межведомственных трений»².

Государственные миграционные органы и организации

1 марта 1921 г. СНК РСФСР утвердил Постановление «О реэмигрантах-рабочих из Америки». Техническая работа по организации приема и размещения мигрантов и реэмигрантов из США возлагалась на Цетроэвак Наркомата внутренних дел РСФСР. По согласованию с Наркоматом труда Цетроэвак должен был организовать

¹ ГАРФ. Ф. 130. Оп. 5. Д. 320. Л. 15.

² РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 3. Д. 193. Л. 81.

приемно-пропускные пункты (эмигрантские дома). Они рассматривались как центры приема и распределения рабочей силы, прибывшей из-за рубежа. Пункты приема следовало организовать в Москве и Петрограде. При этом Наркомтруда сохранил компетенцию учета и распределения мигрантов и реэмигрантов по отраслям, предприятиям, учреждениям, организациям, объединениям.

В постановлении Малого СНК от 15 апреля 1921 г. содержалась общеобязательная в дополнение Постановления СНК от 1 марта 1921 г. норма о разграничении ответственности наркоматов «по принадлежности»³. В соответствии с поправками, внесенными в постановление СНК от 1 марта, ограничивалась компетенция межведомственной комиссии, учрежденной 25 февраля СТО. Комиссия учреждалась при Наркомате труда и по компетенции именовалась «Комиссией в связи с вопросом об использовании заводов реэмигрантами». 15 апреля 1921 г. было принято «Положение СНК о центральных эмигрантских домах в гг. Москве, Петрограде и Харькове». Как и предлагалось в Постановлении СНК «О реэмигрантах-рабочих из Америки» от 1 марта 1921 г. эмигрантские дома осуществляли мероприятия по приему и социально-бытовой адаптации иммигрантов и реэмигрантов⁴.

Руководство, регулирование, социально-правовая поддержка трудовой сельскохозяйственной и промышленной иммиграции, эмиграции и реэмиграции осуществлялось Постоянной Комиссией Совета Труда и Оборона (КОМСТО), учрежденной постановлением СНК СССР от 17. 02. 1925 г.⁵. Ее предшественники — Комиссия об урегулировании промышленной реэмиграции из Америки (образована постановлением СТО РСФСР от 25 октября 1922 г.), Комиссия СТО СССР по промышленной эмиграции (учреждена постановлением СТО СССР от 20 июля 1923 г.). В состав КОМСТО были включены генеральный инспектор Наркомата Путей Сообщения СССР, по одному представителю наркоматов земледелия РСФСР, БССР, УССР, Узбекистана, Туркменистана и Закавказских Республик, от Высшего Совета Народного Хозяйства СССР, Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, Наркомата по Иностранным Делах СССР, Объединенного Государственного Политического представления. Члены Комиссии утверждались, а председатель персонально назначался СТО. Такая структура Комиссии позволяла оперативно и согласованно решать основные вопросы иммиграции, эмиграции и реэмиграции посредством отраслевых союзных и республиканских наркоматов, государственных организаций, профсоюзов.

КОМСТО предоставлялось право издавать в пределах своей компетенции подзаконные акты, согласовывая их применение с соответствующими органами государственной власти Союза ССР и союзных республик. Акты, в установленном законом порядке, могли быть опротестованы представленными в ней ведомствами и организациями, также

³ Там же. С. 166.

⁴ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 142. Л. 3.

⁵ Постановление СНК СССР «О постоянной Комиссии Совета Труда и Оборона по трудовой сельскохозяйственной и промышленной иммиграции и эмиграции» от 17. 02. 1925 г. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР, № 16. Отд. 1. Ст. 119. М. 1925. С. 195–199.

представителями союзных республик при Правительстве СССР в течение 48 часов со дня вынесения постановления Комиссией. Постановления Комиссии СТО могли опротестовываться с приостановлением или без приостановления правоприменения. КОМСТО разрабатывала условия договоров на передачу земельных участков и промышленных предприятий трудовым иммигрантам и реэмигрантам. Поскольку договоры заключались наркоматами земледелия союзных республик, органами Союза ССР или союзных республик, в ведении которых состояли передаваемые предприятия, то условия устанавливались в соглашениях Комиссии СТО с соответствующими наркоматами или органами. Правотворческая и правоприменительная деятельность Комиссии СТО способствовала установлению и устранению пробелов в позитивном советском праве и миграционном законодательстве.

СНК СССР возложил на Комиссию подготовку общего плана сельскохозяйственной и промышленной иммиграции, планов и условий отвода сельскохозяйственных земель из переселенческого фонда и передачи промышленных предприятий трудовым иммигрантам для организации производственных предприятий, общих правовых оснований для трудовой иммиграции и реэмиграции в СССР. Проекты представлялись на рассмотрение СТО, а после утверждения Комиссия занималась их реализацией и контролем исполнения. КОМСТО отвечала за прием в портах и пограничных пунктах прибывающих на территорию СССР иммигрантских групп, контролировала выполнение таможенных формальностей, транспортировку иммигрантов и реэмигрантов, членов их семей, имущества и инвентаря. Комиссия занималась оформлением льгот, временных удостоверений для получения документов на право проживания в пределах СССР, установлением порядка регистрации, учета, статистики иммиграции и эмиграции (по соглашению с Центральным Статистическим Управлением), контингента и порядка эмиграции из пределов СССР⁶.

Одной из главных функций Комиссии СТО являлся надзор за соблюдением перевозчиками установленных государством проездных тарифов, правил содержания общежитий, пунктов питания, транспорта, контроль за исполнением органами власти возложенных на них обязанностей в отношении иммиграции и эмиграции. Для решения вопросов устройства, кредитования, снабжения продовольствием и техникой трудовых иммигрантов, реэмигрантов и эмигрантов на местах государство учредило специальный фонд. Организация и управление этим фондом поручались Комиссии СТО. Централизованная, унифицированная миграционная политика государства позволяла решать вопросы трудовой иммиграции, эмиграции и реэмиграции комплексно и эффективно, а механизм согласительных решений и опротестования постановлений Комиссии СТО.

⁶ Регулирующие миграционные процессы государственные органы власти и организации не разработали общей классификации пребывающих на территорию РСФСР трудовых мигрантов и реэмигрантов, категориальный аппарат. Применяются формулировки: «реэмигранты-коммунисты», «партии приезжающих заграничных рабочих», «рабочие-эмигранты из-за границы».

Правовые основы регулирования

КОМСТО допускалась единоличная и групповая сельскохозяйственная реэмиграция в «малоземельные» и «многоземельные губернии» на угодья, входившие во владения земельных обществ на следующих условиях: наличия родственно-семейных связей в соответствующих земельных обществах; принятия земельным обществом реэмигрантов в свой состав на основании ст. 46 Земельного Кодекса РСФСР 1922 г.; разрешения местных советских органов власти на поселение на территории их юрисдикции. В отношении многоземельных губерний первое условие не требовалось. В качестве существенного условия (по усмотрению местных органов власти или определенного земельного общества) сельскохозяйственной реэмиграции допускалось требование определенного уровня благосостояния, *достаточного для ведения среднего для данного аграрного района хозяйства*. В отношении групповой организованной в допустимые советским законодательством формы сельскохозяйственной реэмиграции ставились иные условия «вселения». Обязательным условием, согласно правилам Комиссии, являлось обладание необходимыми материальными средствами для землеустройства участка, рационального (доходного) его использования, а в засушливых районах Заволжья и Юго-Востока дополнительно требовалось организовать и самостоятельно содержать машинное хозяйство.

Использование государственного земельного фонда для нужд единоличной сельскохозяйственной реэмиграции не допускалось. Разрешалось «вселение» на национализированные земли только коммунам, артелям, кооперативным или переселенческим товариществам реэмигрантов. Указанные организации реэмигрантов надлежало формировать по нормативно утвержденным в СССР уставам или собственным уставам, принятым еще в стране пребывания, но не противоречащим основным положениям стандартных учредительных документов⁷. Согласно ст. 46 Земельного Кодекса РСФСР 1922 г. вступление в общество новых безземельных дворов допускалось с его согласия, но только в случае «излишних земель» (по установленным нормам пользования обобществленным земельным фондом) по распоряжению земельных органов. В качестве примечания следует отметить, что ст. 223 ЗК закрепила право Народного Комиссариата Земледелия производить в порядке обязательного землеустройства (п. «б» ст. 168 ЗК) изъятие излишних, неиспользуемых или «используются хищнически» земель обществ с обращением их на нужды переселения. Изъятие надлежало осуществлять по земельным нормам (устанавливаемым правилами Наркомзема), «обеспечивающим устойчивость и возможность дальнейшего развития хозяйств» сообразно местным естественным и экономическим условиям⁸.

Земельные участки предоставлялись реэмигрантским сельскохозяйственным организациям *исключительно на основании договоров*, в которых регламентировались условия предоставления земли (показатель-

⁷ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 6. Л. 24–25.

⁸ Земельный Кодекс РСФСР, введенный в действие с 1 декабря 1922 г. Постановлением ВЦИК РСФСР от 30 октября 1922 г. / www.consultant-plus.ru

ность, системы, типы, сроки организации хозяйства и т.п.). Помощь в организационных вопросах формирования реэмигрантских коллективов и товариществ, а также контроль обеспеченности их требуемыми материально-техническими средствами возлагались на Центральное Бюро Общества технической помощи СССР реэмигрантам (ЦБ ОТПСССР). Членство в ОТПСССР могло быть предоставлено только на основании письменной рекомендации 2 членов данной организации, состоящих в ней не менее 3 месяцев. Каждый член Общества должен был ежемесячно выплачивать взнос в размере 25 долл. США⁹. Согласно Уставу, утвержденному в июне 1923 г., Общество должно было состоять из отделов (по 1 в городе), коммун и групп разных городов Северной и Южной Америки. ЦБ ОТПСССР было обязано информировать реэмигрантов о естественных и экономических условиях районов переселения и правилах нормативно-правового регулирования сельскохозяйственной трудовой реэмиграции (в подзаконных актах КОМСТО в это понятие включались также иммиграции и эмиграции). В 1922–1923 гг. Общество издавало периодический официальный орган «Вестник», но работа его была признана неудовлетворительной на II съезде в июне 1924 г., члены ОТПСССР решили проводить пропагандистскую, информационно-разъяснительную деятельность на специальной страничке издаваемого на русском языке в США журнала «Новый мир»¹⁰.

Наркомзем, в силу отраслевой компетенции, обязывался установить районы сельскохозяйственного назначения для реэмиграции, составить их кадастровое описание с указанием средней доходности хозяйств и возможных размеров землепользования. Представители реэмигрантских сельскохозяйственных организаций могли предварительно осмотреть предлагаемые для поселения районы, оценить предоставляемые для хозяйственной деятельности угодья и после указанной процедуры заключить договор¹¹. Основной контингент переселенцев составляли реэмигранты из США и Канады. Но принимаемые в отношении их подзаконные акты по аналогии применялись и в отношении реэмигрантов и иммигрантов из других стран. Подзаконные акты, принимаемые по вопросам сельскохозяйственной и трудовой реэмиграции и иммиграции коррелировались подзаконными актами отраслевых наркоматов, СНК СССР и РСФСР, законами, принимаемыми и Всероссийским Съездом Советов и Съездом Советов СССР, ВЦИК, ЦИК СССР.

Типовой нормативный договор о передаче «в срочное пользование иммигрантским и реэмигрантским объединениям совхозов и доходных статей» был составлен Коллегией Наркомата Земледелия по согласованию с КОМСТО¹². Соглашение заключалось *двумя юридическими лицами*: арендодателя — *Наркомзема* (в лице представителя наркомата) и арендатора — *объединения иммигрантов и/или реэмигрантов* (в лице его уполномоченного).

⁹ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 27. Л. 108–110.

¹⁰ Съезд принял решение об организации в США профессиональных школ по подготовке технических специалистов и управляющих производством в крупных городах. Предполагалось учредить школьные центры с системой «разъездных преподавателей» (для проведения курсов, лекций, кружков в небольших населенных пунктах, в фермерских поселках).

¹¹ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 6. Л. 25.

¹² ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 6. Л. 166–172.

В нем регламентировались обычные условия, которые должны были воспроизводиться автоматически в каждом конкретном соглашении с объединением иммигрантов или реэмигрантов. Арендатор обязывался к созданию в передаваемом ему «государственном земельном имуществе» «культурно-показательного хозяйства». В текст соглашения *обязательно* включалось описание производственного плана, механизмов, управления. По утверждению губернским (областным) земельным Управлением производственного плана арендатор обязывался приступить к началу выполнения хозяйственного плана и завершить его в указанный срок.

Арендатор, пользуясь предоставленным ему в найм государственным имуществом, был *обязан* ознакомить местное земледельческое население с производственной и агрикультурной работой, приемами и техникой, применяемыми в его хозяйстве. В качестве *гарантии* выполнения обязательства надлежащим образом (сообразно обычным условиям типового договора и существенным соглашением) закреплялось правило обязательного перевода на имя арендатора в Банк Союза ССР определенной сторонами суммы в рублях, обеспеченных золотом. Нормативный типовый договор был утвержден в период проведения денежной реформы, и исчисление арендной платы производилось в золотых рублях. Как известно, с 1 апреля 1924 г. курс червонца (превышающий долларовый паритет) печатался на Нью-Йоркской фондовой бирже и составлял 5 долл. 20 центов, а к концу 1925 г. — началу 1926 г. червонец официально котировался на ведущих мировых биржах.

Кроме денежной гарантии типовый нормативный договор предусматривал обязательство оборудования хозяйства инвентарем. В зависимости от ценности для народного хозяйства страны и социально-правового характера хозяйства реэмигрантов и иммигрантов нормативным типовым договором предусматривалась возможность *освобождения арендатора от взимания платы* за пользование имуществом в первые годы производственной деятельности (применительно к каждому отдельному соглашению по усмотрению Наркомзема). Освобождение не означало безвозмездного пользования: государство предоставляло *отсрочку платежей по аренде*. В последующие годы пользования нанимателю постепенно повышалась сумма рентных платежей.

Согласно Инструкции Наркомзема и Наркомфина СССР от 2 сентября 1924 г. «Об основаниях отчисления платы за пользование госземимуществами», помимо (или вместо) арендной платы хозяйственное объединение иммигрантов/реэмигрантов могло предоставлять «агрикультурные ценности» по условиям двустороннего соглашения. Типовым договором Наркомзема предусматривалось, что вступление в вещные права на земельное угодье сопровождалось *обязательством* замены за счет нанимателя ветхих построек, находящихся на территории арендуемой земли; содержания в «исправном состоянии» дорог частного пользования, колодцев, прудов и водохранилищ, гидротехнических сооружений, парков, фруктовых садов, огородов; сохранения установленных государственной землеустроительной службой межевых линий. По окончании срока договора найма «государственного земельного имущества» арендатор должен был передать хозяйство Наркомзему в состоянии, предусмотренном

утвержденным наркоматом производственным планом. Процедуру передачи надлежало производить земельному Управлению.

Вновь созданные или возведенные вещи принимались на возмездной основе по действительной стоимости на момент передачи (за исключением тех объектов, которые должны были быть созданы по существенным условиям договора бесплатно арендатором). В случае отказа Управления возместить расходы арендатора, недвижимость подлежала уничтожению нанимателем. Так, возведенные строения предписывалось разрушить и «заровнять» площадь постройки на арендуемом участке. Движимое имущество, инвентарь оставались в собственности нанимателя или на аналогичных недвижимости условиях и основаниях передавались Управлению. Возмещение затрат на движимость, приобретенную сверх установленной договором нормы производственного плана, производилось по рыночным расценкам. При соблюдении норм типового договора действовало право предпочтительного оформления вещного права нанимателя на арендуемые угодья в отношении других приобретателей при равенстве других условий.

Народнохозяйственная и социально-политическая корреляция иммиграционно-реэмиграционного движения

Комплекс мероприятий по урегулированию иммиграционно-реэмиграционного движения невозможно было осуществить без корреляции с общегосударственной социальной политикой, народнохозяйственным планированием, правовой системой и отраслевым законодательством. Наиболее распространенной формой производственного объединения иммигрантов и реэмигрантов в 1920-е гг. были коммуны. Устав сельскохозяйственных производственных артелей, утвержденный 2 сентября 1920 г., установил *ответственность артелей* перед губернскими и уездными земельными управлениями, которые санкционировали хозяйственный план, условия труда, продолжительность рабочего дня (совместно с губернским отделом труда).

Артель могла быть распущена органами советской власти в случае несоответствия ее деятельности Конституции РСФСР или уставу артели. При ликвидации артели земля, постройки, имущество, приобретенное ею, все средства производства после покрытия расходов, долгов и займов поступали в распоряжение местного Земельного управления, а не членов, как предусматривалось Уставом 1919 г.

Земельный Кодекс РСФСР 1923 г., действующий на протяжении всего рассматриваемого периода, закрепил право непосредственного землепользования угодьями сельскохозяйственного назначения (составляющими единый государственный земельный фонд) за: трудовыми земледельцами и их объединениями; городскими поселениями; государственными учреждениями и предприятиями. Земли, не находящиеся в непосредственном пользовании указанных выше землепользователей, рассматривались как состоящие в непосредственном распоряжении Народного Комиссариата Земледелия РСФСР. Они могли предоставляться государством *по особым постановлениям и на особых условиях*: учреждениям, обществам, органи-

зациям и отдельным лицам. Трудящиеся иностранцы, проживающие на территории РСФСР, пользующиеся политическими правами, на основании Конституции, наделялись правом трудового пользования землей для ведения сельского хозяйства на равных основаниях с гражданами. Право на землю могло быть осуществляемо землепользователем в составе земельного общества с подчинением установленному обществом порядку землепользования, либо отдельно без вхождения в состав земельного общества.

Помимо существовавших земельных обществ к таковым ЗК РСФСР относил коммуны и артели, объединения дворов. Сроки и правила регистрации земельных обществ устанавливались Наркомземом. Земельные общества рассматривались как самоуправляемые выборными органами полноправных членов. Но в земельных обществах, совпадающих в своих границах с территорией сельского совета, обязанности, возлагаемые на выборные органы земельного общества, должны исполняться сельским советом. Земельное общество как юридическое лицо наделялось правом приобретать имущество, заключать договоры, искать и отвечать на суде.

Кодекс закрепил *три способа землепользования* в земельном обществе:

- общинный (с уравнительными переделами земли между дворами);
- участковый (с неизменным размером права двора на землю);
- товарищеский (с совместным использованием землею членами общества, составляющими сельскохозяйственную коммуну, артель или товарищество по общественной обработке земли).

Допускался смешанный порядок трудового землепользования. При товарищеском способе каждый состоящий в обществе землепользователь обладал правом на совместное участие в пользовании земельными наделами товарищества без отвода отдельным членам товарищества участков в главных угодьях. В земельном обществе с товарищеским порядком землепользования земельные доли членов общества могли быть или установлены (артели или товарищества с общественной обработкой земли), или оставлены без определения (сельскохозяйственные коммуны)¹³. Наркомзем обязывался разрабатывать и издавать нормативные учредительные договоры и уставы товариществ. Типы товариществ регламентировались Гражданским Кодексом РСФСР 1922 г. Все допустимые типы товариществ могли быть только трудовыми, но не коммерческими.

Невозможным признавалось *только гражданско-правовое решение вопроса аренды земли*, поскольку земельный фонд был национализирован государством, что требовало административно-правового регулирования. Показательны соответствующие положения Инструкции Уполномоченному представителю СССР в Канаде по вопросам промышленной и агрикультурной иммиграции и реэмиграции 1924 г.¹⁴. Правительство инструктировало представителей за рубежом давать раз-

¹³ Земельный Кодекс РСФСР, введенный в действие с 1 декабря 1922 г. Постановлением ВЦИК РСФСР от 30 октября 1922 г. / www.consultant-plus.ru

¹⁴ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 2. Л. 157–163.

решения на въезд группам промышленной и промысловой иммиграции и реэмиграции с «величайшей осторожностью». Группы, допускаемые к переселению на территорию СССР, должны были быть хорошо укомплектованы «человеческим материалом», состоять из высококвалифицированных специалистов и рабочих, обладать достаточным капиталом для самостоятельной организации (без помощи государства) и прибыльного ведения производства.

Более того, изначально (до прибытия в СССР) промышленные и промысловые группы должны были представлять организованный производственный коллектив, готовый мобильно и в полном объеме приступить к производству соответствующей специализации на арендованных предприятиях Советского государства. Организационная работа по укомплектованию и классификации промышленных, промысловых и агрикультурных групп проводилась по распоряжению Наркомата иностранных дел Консульской частью Полпредства с привлечением специалистов Общества технической помощи СССР в Канаде и США (ОТПСССР). Официальные органы ОТПСССР были учреждены к 1923 г. в Австралии и Новой Зеландии¹⁵. За 1919–1924 гг. Общество Технической Помощи СССР приобрело тракторов и сельскохозяйственного имущества на сумму 5 млн долл. Свою лепту в регулирование миграции на территорию СССР внесло Общество друзей Советской России, учрежденное 9 августа 1921 г. За период с 1921 по 1924 гг. Общество получило более 30 000 взносов, стоимость имущества, переданного в Россию к середине 1923 г., составила около 1,5 млн долл.¹⁶

Агрикультурные группы, формируемые ОТПСССР, должны были быть ознакомлены с условиями, нормативными требованиями аренды земельных угодий и ведения хозяйственной деятельности на территории СССР, а также со списком совхозного «земельного имущества», разрешенного советским Правительством для трудового найма. Списки предлагаемых для аренды земельных угодий находились в ОТПСССР. При комплектовании групп следовало учитывать не только *квалификацию и специализацию* (по согласованию с соответствующими наркоматами), но и *опыт* трудовой деятельности, способность работать непосредственно без привлечения наемного труда. При отборе агрикультурных групп требовалось принять за основу материальной обеспеченности *обладание* наличностью не менее 50/60 руб. золотом на каждую десятину арендуемой земли, рассчитывая в среднем на человека 10–15 десятин. Группы «желательно» было подбирать составом от 150 и более человек, «не обремененных большими семействами» с преобладающим числом работников, а не едоков и иждивенцев. Также, учитывая неудачный опыт привлечения многонациональных по составу групп, высказывалось пожелание по возможности организовывать однонациональные коллективы или с явным доминированием какой-либо одной нации. Отправление группы должно было предваряться командированием «ходовиков» для осмотра предлагаемых

¹⁵ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 2. Л. 172, 172 об.

¹⁶ *Тарле Г.Я.* Друзья страны Советов. Участие зарубежных трудящихся в восстановлении народного хозяйства СССР. 1920–1925 гг. М.: Наука, 1968. С. 84, 97.

наркоматами объектов аренды и заключения договора имущественного найма. Представители группы («ходоки») должны были быть обеспечены всеми требуемыми формальными полномочиями, подтвержденными документами.

Аналогичные инструкции направлялись Консульствам СССР в других странах¹⁷. НКИД разработал общую Инструкцию в связи с большим количеством ходатайств из стран Европы, обусловленным развивающимся экономическим кризисом в данном регионе. Предписывалось не принимать к рассмотрению заявлений от «одиночных» иммигрантов и реэмигрантов из числа неквалифицированных рабочих или заявителей специальностей, не востребованных на рынке труда в СССР. Список профессий и рабочих квалификаций, допускаемых к въезду, должен был разрабатываться КОМСТО и рассылаться НКИД в «циркулярном» порядке (императивным формальным предписанием, направляемым разным адресатам) Полпредствам и Консульствам. В список могли вноситься изменения в соответствии с *конъюнктурой* рынка и народнохозяйственными *планами* СССР. Специалисты «высших квалификаций» (инженеров, техников, врачей, юристов, прочих востребованных или редких в стране специальностей) допускались к въезду *на основании специальных персональных виз*, а ходатайства специалистов следовало рассматривать отдельно (индивидуально) в каждом конкретном случае. Они должны были подтвердить свой статус копиями или оригиналами аттестатов, дипломов, сведениями о месте и стаже работы, рекомендательными письмами и другими документами, достоверность которых подлежала проверке Консульскими отделами.

Одиночная иммиграция и реэмиграция на территорию СССР при соответствии всем требованиям, сформулированным в Инструкции, разрешалась только лицам «трудовых классов» (мелким и средним крестьянам, батракам, «бывшим промышленным рабочим, знакомым с сельским хозяйством»). Лица нетрудового («эксплуататорского») класса квалифицировались КОМСТО как концессионеры, и их заявления должны были направляться Консульствами и Полпредствами в Главный Концессионный Комитет при СНК СССР. Групповая иммиграция и реэмиграция лиц, по социальному положению «не принадлежащих явно к эксплуататорскому классу», организованных или организующихся в трудовые объединения (коммуны, артели, товарищества, группы и т.д.) с целью арендования в СССР земельных угодий или промышленных предприятий (мастерских), допускались при идентичных условиях, перечисленных в Инструкции Уполномоченному представителю СССР в Канаде. Каждое групповое ходатайство должно было рассматриваться в отдельном порядке, а иммиграционные опросные листы членов объединения обязательно подлежали проверке консульскими отделами.

В августе — сентябре 1924 г. в КОМСТО была образована специальная комиссия по решению вопроса о возможности индивидуальной реэмиграции из Америки (Южной и Северной) и переселении духоборов из Канады

¹⁷ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 2. Л. 220–222.

в СССР¹⁸. В результате были внесены некоторые изменения в порядок индивидуальной сельскохозяйственной трудовой реэмиграции. Допускалась «единоличная» реэмиграция в малоземельные районы только при условии проживания на территории СССР родственников заявителя, состоящих в земельных обществах, готовых принять в свой состав реэмигранта на основании ЗК РСФСР и соответствующего решения местных органов советской власти. В многоземельные районы «единоличники» могли реэмигрировать при отсутствии родственно-семейных связей на территории СССР, но с обязательным соблюдением двух последних условий.

К 1925 г. КОМСТО императивно определило районы и объем земельного фонда в них, доступного для имущественного найма. Для переселенцев отводилось 150 000 десятин удобной земли в пределах Самарской, Саратовской, Царицынской губерний, Северокавказской области. При этом регламентировалось число переселенцев — не более 23 500 человек. Земельные общества надлежало приглашать из районов, *наиболее совпадавших по природно-географическим и организационно-хозяйственным показателям* с территориями, предложенными для землепользования в СССР¹⁹. Инструкция по применению постановлений ВЦИК и СНК РСФСР²⁰ предписывала КОМСТО «увязывать» план сельскохозяйственной трудовой иммиграции и реэмиграции с общим государственным планом развития сельского хозяйства. В соответствии с планом Наркомзему предписывалось определять районы переселения, устанавливая квоту арендуемого земельного фонда и требуемое для его эффективного освоения количество трудовых иммигрантов и реэмигрантов. В «обжитых» районах переселенцы были обязаны организовать показательное, комплексное (многоотраслевое и промысловое) *самофинансируемое хозяйство*. В малоосвоенных и «необжитых» районах от иммигрантов и реэмигрантов требовалось разработать доходные типы и системы производства, соответствующие природно-географическим и экономическим условиям.

План трудовой сельскохозяйственной иммиграции и реэмиграции предписывалось составлять на основе районных, губернских, областных планов, подготовленных местными земельными органами. Местные планы должны были содержать, во-первых, данные о количестве, общей площади, географическом местоположении участков, подлежащих к отводу в иммиграционный фонд в соответствии с местным планом развития сельского хозяйства. Во-вторых, естественноисторические и экономические характеристики угодий, описание условий сбыта и состояния рынка, коммуникаций. В-третьих, применяемые местным населением системы хозяйства, полеводства и животноводства, желательные для эффективного ведения аграрного производства культуры и породы домашних животных. В-четвертых, количество требуемой рабочей силы и капиталов. В-пятых, очередность предоставления участков иммигрантам и реэмигрантам.

¹⁸ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 6. Л. 23–25.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 6. Л. 155–158.

²⁰ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 6. Л. 86–89.

Государственное миграционное планирование и мониторинг

Составленный совместно Наркомземом и КОМСТО общий план сельскохозяйственной трудовой иммиграции и реэмиграции передавался на утверждение в Госплан и Экономический Совет при СНК РСФСР. Юридическую силу план приобретал после принятия соответствующего постановления ВЦИК. Изменения в структуру иммиграционного фонда могли быть внесены совместным решением КОМСТО и Наркомзема. Требующие дополнительных затрат для подготовки к производственному процессу государственного резервного и колонизационного фондов, свободные совхозные участки или угодья подлежащих ликвидации совхозов сдавались иммигрантам и реэмигрантам в найм без торгов, а стоимость необходимых улучшений зачислялась в счет арендной платы.

За время с 25 октября 1922 г. по 1 августа 1924 г. через НКВД и ОТПСССР КОМСТО был разрешен въезд группам и «единоличникам»²¹ (см. табл. 1, 2).

Т а б л и ц а 1

*Въезд ходатайствующих групп**

Страны	Прибывших		Происхождение		Специализация	
	групп	человек	иммигрантов	реэмигрантов	промышленных	аграрных
США	15	1118	449	669	157	961
Швейцария	2	70	70	-	-	70
Турция	1	50	50	-	-	50
Австрия	1	20	20	-	20	-
Австралия	1	11	-	11	-	11
Всего	20	1269	589	680	177	1092

* Расчет автора по статистическим данным КОМСТО. ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Л. 32–40.

Т а б л и ц а 2

*Въезд индивидуальных заявителей**

Страны	Всего человек	Происхождение		Специализация	
		иммиграция	реэмиграция	промышленных	аграрных
Германия	182	152	30	102	80
США	156	6	150	36	120
Чехословакия	34	7	27	7	27
Австрия	28	5	23	23	5
Литва	21	18	3	8	13
Прочие страны	35	20	15	10	25
Всего	456	208	248	186	270

* Расчет автора по статистическим данным КОМСТО. ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Л. 32–40.

²¹ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 6. Л. 32–40.

В миграционном движении на территорию СССР доминировали США (75% из общего числа трудовых групп, получивших советскую иммиграционную визу)²². Из общего числа заявителей, ходатайствующих о въезде на территорию СССР в составе трудовых групп, разрешение получили 8,3%. Только 24% ходатайствующих групп были признаны *соответствующими интересам государства* и допущены к въезду. Был гарантирован и приоритет сельскохозяйственной иммиграции и реэмиграции по отношению к промышленной: 96% поданных в рамках группового переселения ходатайств относились к аграрной сфере трудовой деятельности. В 1924 г. в СССР насчитывалось 700 тыс. промышленных безработных²³. Среди лиц, получивших иммиграционные визы на переселение в составе трудовых групп, сельскохозяйственные иммигранты и реэмигранты составили 83,8%. С ходатайствами о въезде обратилось 87,8% промышленных индивидуальных заявителей, а получили разрешение на «единоличное» переселение 59,2% сельскохозяйственных иммигрантов и реэмигрантов (от общего числа ходатайствующих), соответственно промышленные переселенцы составили 40,8%. Наконец, из общего числа индивидуальных заявителей, реэмигранты получили 54,4% иммиграционных виз на въезд. Прибывшими иммигрантами и реэмигрантами с 25 октября 1922 г. по 1 августа 1924 г. по совокупности было ввезено на территорию СССР: орудий труда и сельскохозяйственного инвентаря на сумму 1 836 650 руб. золотом; личного имущества — 1 181 000 руб. золотом; наличного капитала 401 922 руб. золотом. Общая сумма соответственно составила — 3 419 572 руб. золотом. Коммунары привезли для обработки арендуемого государственного земельного фонда 48 тракторов системы «Кейс», «Фордзон», «Интернэшнел».

На основании отчетных документов КОМСТО за период с 1 марта по 1 августа 1924 г. можно проследить *динамику перемещения* иммигрантов и реэмигрантов на территорию СССР.

Поступили ходатайства о разрешении на въезд от 18 сельскохозяйственных обществ, общей численностью 4552 человек. Таким образом, за полгода на территорию СССР прибыло 90% от общего числа групп за период с 25 октября 1922 г. по 1 августа 1924 г. Прибывшие группы были многочисленнее: прибывшие с 25 октября 1922 г. по 1 августа 1924 г. в группах переселенцы составили лишь 27,9% от общего числа членов групп, въехавших на территорию СССР за период с 1 марта по 1 августа 1924 г. КОМСТО к 1924 г. смогла оперативно и адекватно запросам государства и внешнеполитической ситуации выполнять поставленные перед ней задачи²⁴.

С 1 августа 1924 г. по сентябрь 1926 г. в КОМСТО поступило ходатайств о въезде от 11 984 иностранных трудящихся (в т.ч. иждивенцев —

²² 74% от общего числа лиц, ходатайствующих о въезде в СССР в составе трудовых групп, были иммигрантами и реэмигрантами из США.

²³ ГАРФ. Ф. 364. Оп. 8. Д. 27. Л. 19.

²⁴ Правда, именно на этот период приходится рост негативной динамики мировой экономической депрессии, что сказалось на росте иммиграции и реэмиграции.

членов семей). Был разрешен въезд на территорию СССР 6325 заявителям (53% общего числа ходатайствующих). В числе допущенных к переселению работники аграрной специализации составили 3697 человек (271,4% от общего количества аналогичной категории лиц, получивших разрешение на въезд с 25 октября 1922 г. по 1 августа 1924 г.). Промышленная иммиграция и реэмиграция не показали значительной динамики — 108,8% в сравнении с указанным периодом (305 производственных квалифицированных рабочих и 90 специалистов). Общий рост трудовой иммиграции и реэмиграции за период с 1 августа 1924 г. по сентябрь 1926 г. относительно предшествующего контрольного этапа с 25 октября 1922 г. по 1 августа 1924 г. составил 237,2% (см. табл. 3)²⁵.

Т а б л и ц а 3

**Групповая иммиграция и реэмиграция за 1924, 1925 гг.,
с 1 января по 1 октября 1926 г.***

Общее количество человек, прибывших в составе групп	Стоимость личного имущества в золотых рублях	Стоимость ввезенных грузов в золотых рублях	Сумма наличного капитала в золотых рублях	Общая сумма ввезенного имущества и капитала в золотых рублях
<i>По сельскохозяйственным группам в 1924 г.</i>				
796	300 826	186 200	215 627	702 653
<i>По промышленным группам в 1924 г.</i>				
93	2400	5000	-	7400
<i>Всего по промышленным и сельскохозяйственным группам в 1925 г.</i>				
889	303 226	191 200	215 627	710 053
<i>Всего по промышленным и сельскохозяйственным группам в 1925 г.</i>				
1500	544 083	524 505	117 538	1 186 126
<i>Всего по промышленным и сельскохозяйственным группам с 01. 01. 1926г. по 01. 10. 1926 г.</i>				
1775	-	-	-	1 043 695

* Расчет автора по отчетным статистическим данным КОМСТО. ГАРФ. Ф. 364 с. Оп. 7. Д. 27. Л. 93–99.

В период с 1 января по 1 октября 1926 г. получило право въезда в СССР 45 групп иммигрантов и реэмигрантов: 27 сельскохозяйственных и 18 промышленных. Но группы по численному составу были равны, если сопоставить общее число участников в сельскохозяйственных и промышленных коммунах. Так, в составе сельскохозяйственных коммун въехало 1068 человек, в составе промышленных — 707 (в среднем 39/40 человек на одну группу). С 1 января по 1 октября 1926 г. в КОМСТО было подано 3530 заявлений (в составе групп и индивидуальных). Удовлетворены ходатайства 82,8% заявителей — 2924 человека. «Единоличных» переселенцев, по данным Постоянной Комиссии, насчитывалось 1149 человек (190 сельскохозяйственной специализации, 283 — представители промыш-

²⁵ КОМСТО, ВСНХ СССР не вели мониторинга въезда специалистов в СССР по специальным приглашениям организаций и предприятий.

ленных квалификаций, 46 специалистов и 630 иждивенцев). Кроме того, на основании решения КОМСТО в период с 1 января по 1 октября 1926 г. в СССР въехало 70 сезонных рабочих для постройки ирригационных объектов (в Нахичеванскую АССР); 1500 сезонных аграрных работников; 36 безработных металлургов из Австрии, 113 безработных галичан из Чехословакии (на Украину); 225 арабкирцев в Армению из Турции и Франции²⁶.

Интересны данные отраслевых заявок, направленных в Полпредства и Торгпредства СССР в 1925 г. и с 1 января по 1 октября 1926 г. В 1925 г. из 416 заявленных вакансий в промышленных отраслях СССР прибыло 50 рабочих и специалистов требуемых специальностей и квалификации. В 1926 г. из 166 вакантных мест для иностранных рабочих и специалистов иммигрантами было занято 40 (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Отраслевые заявки на заполнение вакантных рабочих мест трудовыми иммигрантами/реэмигрантами

Виды отраслей промышленности СССР										
текстильная	химическая	металлургическая	силикатная	военная	электротехническая	полиграфическая	деревообрабатывающая	кожевенная	пищевая	швейная
1925 г.										
47	29	147	89	53	28	13	2	4	3	1
Всего заявок 416										
1 января — 1 октября 1926 г.										
горная	химическая	металлургическая	авиационная	кожевенная	текстильная	полиграфическая	электротехническая	деревообрабатывающая	пищевая	военная
32	18	43	13	10	5	3	2	2	1	37
Всего заявок 166										

Источник: ГАРФ. Ф. 364 с. Оп. 7. Д. 5. Л. 91.

²⁶ ГАРФ. Ф. 364 с. Оп. 7. Д. 5. Л. 91

Приведенные в статье статистические и фактологические данные приводят к объективному выводу, что основными принципами регулирования трудовой иммиграции/реэмиграции в 1920-х гг. были:

- недопустимость в условиях восстановления экономики послевоенной страны массовой иммиграции и реэмиграции;
- приоритетность въезда сельскохозяйственных групп, минимализация иммиграции промышленных рабочих (привлечение только дефицитных на внутреннем рынке труда высококвалифицированных специалистов);
- малозатратность и окупаемость для государства пребывания трудовых иммигрантов и реэмигрантов;
- корреляция организационно-хозяйственных форм объединения и производственной деятельности переселенных лиц с социалистической экономикой, народнохозяйственными планами, интересами страны и граждан;
- невозможность «единоличной» иммиграции;
- применение трудовыми иммигрантами и реэмигрантами современных передовых технологий, оборудования.

Понятно, что эти принципы не могут быть механически перенесены на современную российскую действительность. Однако базовый подход — регулирование трудовой миграции с целью решения проблем национальной экономики — остается актуальным и сегодня.