УДК 325.1(571.6)’’19’’

Нежинская Ксения Сергеевна – адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД РФ (г. Хабаровск). E-mail: lynatis@rambler.ru

K.S. Nezhinskaya

The legal regulation of migratory policy in the Far East of Russia: experience of the beginning of XX

The features of demographic policy in Russia are presented. The experience of the resettlement policy in the Far East of Russia in the early twentieth century is studied. Positive and negative sides are identified, as well as its applicability in the modern world.

Keywords: migration, legislation, constitution, compatriots, repatriation, demography, migration, right of citizens, foreign citizen, refugees.

Правовое регулирование переселенческой политики на Дальнем Востоке России: опыт начала XX века

Проанализированы особенности демографической политики России на современном этапе. Исследован опыт переселенческой политики на Дальнем Востоке России в начале XX века, выявлены его положительные и отрицательные стороны, а также возможность применения в современных условиях.

Ключевые слова: миграция, законодательство, конституция, соотечественники, репатриация, демография, переселение, права граждан, иностранный гражданин, беженцы.

> «Оставлять этот край без внимания было бы проявлением громадной государственной расточительности. Восток проснулся. И если мы не воспользуемся нашими богатствами, то возьмут их, хотя бы путем мирного проникновения, другие»
>
> П.А. Столыпин

Демографическая ситуация на Дальнем Востоке России затрагивается практически на каждом политическом мероприятии, будь-то послание Президента РФ Федеральному собранию РФ, очередной съезд партии парламентского большинства «Единая Россия», подведение президентом итогов года или определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и её стратегических приоритетов в области национальной безопасности .

Издается множество нормативных документов в области социальной политики, совершенствуется миграционное законодательство. Федеральные программы, стратегии, концепции, созданные в последние годы, свидетельствуют об остро стоящей перед Россией проблеме недостаточного народонаселения на столь обширной территории.

Объективности ради следует отметить, что данная проблема возникает не впервые. История заселения и хозяйственного освоения отдельных территорий России, в том числе и её Дальнего Востока, уходит своими корнями в конец XVII века. Накоплен богатейший опыт нормативного регулирования заселения Дальневосточных земель.

Современность внесла свои коррективы, и на сегодняшний день Дальний Восток России – это не только военный форпост России как державы на Тихом океане, который заселялся по принципу; «За каждым воином должен стоять пахарь!», – но и стратегическая территория в экономическом и внешнеполитическом аспектах.

Несомненно, обращение к историческому опыту и его подстройка к современным реалиям могут предрешить возможные ошибки в реализации новых нормативно-правовых актов [1]. В связи с этим, полагаем, что при анализе нормативно-правовой базы исторического прошлого по регулированию социально-демографической политики Российской Федерации в области формирования постоянного населения на Дальнем Востоке России стоит обратиться к трудам видного государственного и политического деятеля П.А. Столыпина [2], написанным более 100 лет назад. В них он не только затронул проблему слабой заселенности Дальневосточных земель, но и отразил факты нарастающей миграции соседей из-за рубежа, хотя переселение российских подданных на Дальний Восток России не было основной целью аграрной реформы [3], направленной на поиск решения земельного вопроса в Европейской части России, связанного с наделением крестьян земельными участками, а также с освобождением крестьянства от сельской общины, которая не позволяла ему свободно распоряжаться земельными наделами, консервировала круговую поруку и уравниловку. Чересполосица, малоземелье и даже безземелье – вот основные проблемы, стоящие перед русской деревней в XIX веке. Вследствие указа Монарха от 9 ноября 1906 г. «О дополнениях некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования», предусматривающего право крестьянина выйти из общины и закрепить в пользование причитавшуюся ему землю, стало возможным объединение всех надельных участков в единый отруб и даже выселение на отдельный хутор.

Но даже безземелье не заставило бы крестьян переселиться на малоосвоенные земли за Уралом. Была разработана целая система льгот, стимулов и иных мер государственной поддержки, а именно: снятие обязанности по уплате недоимок; перевозки по железной дороге по сниженным ценам; оказание в пути продовольственной и медицинской помощи; выдача на новом месте через Крестьянский банк беспроцентной

ссуды для обустройства в размере от 100 до 400 рублей на крестьянский двор; освобождение от налогов на пять лет; создание казенных складов сельскохозяйственных машин; оказание агрономических консультаций специалистами. Крестьянин также получал помощь в виде семян, скота, хозяйственного инвентаря. Это стало возможным благодаря продуманной законодательной базе переселенческого процесса на дальневосточной окраине Российской империи в начале XX века, которая формировалась на основе Высочайше утвержденного 22 июня 1900 года Положения Комитета Сибирской железной дороги об образовании переселенческих участков в Амурской и Приморских областях [4]. В соответствии с этим законом, наделение землей крестьян с 1 января 1901 года осуществлялось из расчета 15 десятин удобной земли на душу мужского пола, включая лесные пространства. В этой связи, необходимо отметить, что, если раньше государство было заинтересовано в появлении на восточной окраине достаточно крепкого с экономической точки зрения населения, то с принятием этого закона приоритетом правительства становилось переселение максимального числа семей, в том числе и малоимущих, из центральных районов страны.

6 июля 1904 г. власти приняли «Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан земледельцев», в которых говорилось, что «… никому не возбраняется на свой страх и риск поселяться в свободно избираемые местности, но правительственная помощь будет оказываться не всем вообще переселенцам, а только тем из них, переселение которых представляется желательным либо в интересах землеустроительного дела во внутренних губерниях, либо в государственных видах тех или иных политически важных окраин» [5].

10 марта 1906 года было принято Положение Совета министров [6] о порядке применения в этом году Закона от 6 июня 1904 г. Согласно новым правилам, разрешалась отправка ходоков вне зависимости от хозяйственного положения желающих переселиться. Переселенцам и ходокам предписывалось выдавать свидетельства (ходаческие, проходные, тарифные на удешевленный проезд) без ограничений. Этот законодательный акт окончательно снял все препятствия для переселения семей крестьян на новые места жительства. Следствием этого закона стало массовое передвижение на Дальний Восток бедняцких семей из густонаселенных губерний России, где имущественное расслоение привело к обострению социальной напряженности.

Этим семьям не под силу были затраты в пути. Без помощи государства на первых порах они не могли обзавестись хозяйством. Поэтому законодательная база переселенческого процесса в начале XX века содержало ряд законов, гарантирующих помощь новоселам. Это Законы от 11 августа 1907 г. «О мерах к устройству в Приамурской области переселенцев 1907 г.» [7], от 29 января 1908 г. «Об изменениях действующего пассажирского тарифа» [8], от 26 декабря 1908 г. «О неначислении процентов за несвоевременную уплату срочных платежей по

ссудам, выданным переселенцам Мурманского берега и Южно-Уссурийского края» [9].

Под председательством Столыпина в 1909 г. была создана правительственная комиссия для рассмотрения предложений по освоению территорий вокруг строящейся Амурской железной дороги. В результате работы этой комиссии при Совете министров были образованы два особых комитета: один – для объединения и общего направления мер по колонизации Приамурского края; другой – специально по заселению Дальнего Востока [10].

Следующим этапом стало создание специального переселенческого правительства, которое ориентировалось не столько на предоставление Крестьянским банком льготных кредитов, сколько на создание инфраструктуры, необходимой для новых хозяев. По мнению Столыпина, выделение денежных средств было не идеальным вариантом для крестьян, которые могли стать жертвой обмана со стороны ушлых чиновников и разного рода дельцов, могли нерационально распорядиться кредитом, а то и попросту пропить его. Закон от 5 июля 1912 года «Об изменении правил выдачи ссуд на хозяйственное устройство переселенцев» [11] был направлен на решение данной проблемы. В соответствии с ним, для Приамурского края предусматривались максимальные ссуды в размере 400 рублей на семью. Половина ссуды выдавалась семье переселенцев сразу. Вторую часть ссуды она получала только после того, как представители властей убеждались в целевом расходовании первой половины ссуды (на обзаведение хозяйством). Властям предоставлялось право часть ссуды обращать в безвозвратное пособие. Большая помощь предоставлялась новопоселенцам путем строительства для их нужд железных и шоссейных дорог, водохранилищ, школ. За 10 лет, начиная с 1906 года, было построено 27 950 000 км дорог, сооружено 161 водохранилище, вырыто почти 14 тыс. колодцев, открыто около 500 медицинских пунктов.

Необходимо отметить, что колонизация Дальнего Востока России осуществлялась не только за счет переселений из центральной части, но и за счет азиатской иммиграции. Относительно к данному временному отрезку четко прослеживается отношение правительства к иностранным мигрантам, проявляющееся в ограничении влияния выходцев из азиатских стран на процессы колонизации, ввиду того, что иммигранты создавали конкуренцию российским переселенцам как более дешевая рабочая сила. Поэтому законодательная база содержала законы, которые обусловили этот процесс. К ним, например, можно отнести:

- решение о запрете переселения иностранцев, если они попадают в категории следующих лиц: больных, старше 60 лет, до 15 лет без родителей [12], – который был опубликован в Особом журнале Совета министров;

- закон от 21 июня 1910 года «Об устранении в пределах Приамурского генерал-губернаторства в Забайкальской области, Иркутского генерал-губернаторства некоторых ограничений для лиц, состоящих в

иностранном подданстве» [13]. В соответствии с которым был запрещен найм иностранной рабочей силы на казенные работы.

Благодаря мерам правительства переселенческое движение достигло значительных масштабов. К 1914 году из губерний Европейской России на новые земли Дальнего Востока, а также Сибири и Средней Азии переселились примерно 3,1 млн. чел. (в два раза больше, чем за предыдущее десятилетие). При этом, изменился социальный состав прибывающих. Если прежде среди них преобладали середняки, то после 1906 г. – бедняки. В хозяйственный оборот было введено 26 220 000 га новых земель [14].

Объективности ради стоит отметить, что данная политика имела и ряд отрицательных последствий, связанных с неэффективным осуществлением переселенческой политики на местах. Официальные источники показывают: для обзаведения хозяйством на новом месте переселения необходимо было иметь, минимум, 715 руб. Между тем, например, из 402 переселенческих семей, осевших в Приморье в 1911 г., только 21 семья располагала суммой от 500 до 1000 рублей. Тогда как 211 семей имели только от 50 до 200 руб., 65 – не располагали вообще никакими средствами. Таким образом, более половины переселенцев не имели возможности обзавестись на новом месте собственным хозяйством. Значительная часть их возвращалась обратно, другая – пополняла огромную армию батраков.

На протяжении данного периода заселения и освоения Дальневосточного региона демографическая политика здесь являлась главным направлением деятельности государства. Демографическое развитие шло постоянно за счет миграционных потоков.

Особенностями нормативно-правового регулирования в области переселенческой политики являлись:

- четкая система законодательства: дела в порядке законодательства и управления рассматривались в Государственном совете, Комитете Сибирской железной дороги и Комитете министров по принадлежности. Затем эти решения Высочайшим повелением Государя Императора приводились в действие;

- формирование данной нормативно-правовой базы происходило исходя из конкретно складывающейся демографической обстановки на той или иной территории Дальнего Востока России;

- законодательные акты, в основном, гарантировали помощь переселенческим семьям в виде ссуд и пособий, которые действовали только для конкретных территорий;

- контроль за исполнением законодательства возлагался на специально созданные на местах государственные органы.

По нашему мнению, именно вышеперечисленные особенности законодательства, а также четкий отлаженный механизм реализации представленных в нем норм на данном этапе переселенческой политики сделали её эффективной.

Применительно к подобной политике в современной России, направленной на стабилизацию численности населения на Дальнем Востоке,

её возможно разделить на три основных направления, в соответствии с которыми и сформирована вся нормативная база в области демографической политики на Дальнем Востоке России:

- первое представляет из себя набор льгот, действующих только для граждан, проживающих на данной территории [15]. Эти льготы являются как закрепляющим фактором для постоянно проживающего населения, так и стимулом для привлечения населения из других регионов России [16]. Рассматривая данное направление, необходимо отметить, что дальневосточные выплаты не являются самыми высокими в стране и следовательно снижают привлекательность дальневосточных земель (так, например, Единовременная компенсационная выплата в связи с рождением ребенка в г. Москве составляет 5500 руб. при рождении первого ребенка; 14500 руб. – при рождении второго и последующих детей; 50000 руб. – на семью в связи с рождением одновременно трех и более детей. В свою очередь, в краевом центре Дальнего Востока – г. Хабаровске – таких выплат не предусмотрено);

- второе указывает на индивидуальный подход к миграционной политике на стратегически важных для государства пограничных территориях (так, например, иностранным гражданам запрещается приобретать в собственность землю, жилые помещения; на вышеперечисленных территориях сложнее получить гражданство [17]);

- третье связано с государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [18], которая направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию. Данная программа предусматривает для переселенца: компенсацию на переезд; компенсации на выплату пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенца; компенсационный пакет; ежемесячное пособие по безработице (не более 6 мес.); «подъемные» (пособие на обустройство) и др. Но практика свидетельствует об обратном. Соотечественникам трудно, а иной раз практически невозможно, получить положенные им преференции [19]. Они годами ждут обещанное жилье, не могут добиться российского гражданства из-за отсутствия той или иной справки, сталкиваются со сложностями трудоустройства и регистрации по месту жительства, поскольку у них зачастую нет собственного жилья. И многие другие бюрократические препоны, которые в целом тормозят реализацию программы. По данным, предоставленным ФМС России, на территорию Дальнего Востока России с начала действия программы до первого квартала 2011 года на Дальний Восток России прибыло только 1797 соотечественников (под соотечественниками понимаются участники Государственной программы и члены их семей), при этом отток населения составляет цифру, превышающую этот показатель в разы.

В свою очередь, стоит отметить, что вся существующая в данное время нормативно-правовая база Российской Федерации не имеет системного характера: все законодательные акты принимаются в соответствии с утвержденными президентом концепциями и стратегиями. В этих актах не учитываются региональные особенности. Льготы в соответствии с ними распространяются на все регионы без исключения. При этом, Дальний Восток является, по сравнению с другими регионами России, непривлекательным для переселенцев из-за суровых природно-климатических условий, отдаленности от Центральной части России и т. п. Отсутствие специализированного органа в области демографии также делает данную политику неэффективной, разные ведомства почти в одно и то же время занимаются смежными вопросами, дублируя работу друг друга, и таким образом нерационально используют государственные ресурсы. Проблематичность данной ситуации в том, что для государственных органов исполнение задач демографической функции государства не является основным направлением деятельности. Вследствие этого достаточно трудно определить результативность деятельности конкретного государственного органа в демографической сфере, так как эффективная демографическая политика государства складывается из деятельности ряда различных органов, которые в процессе функционирования тем или иным образом влияют на демографическую ситуацию. Механизм непосредственного решения этой проблемы подразумевает формирование специального государственного органа, входящего в аппарат государства и обладающего специально созданными структурными подразделениями на региональных уровнях и необходимыми ресурсами (в виде четкой законодательной базы) в области демографии, а также финансовую поддержку федерального центра на эти цели. Следствием такой непродуманной демографической политики является катастрофическая убыль населения на Дальневосточных землях (2003 – 2010 гг. – Сибирь и Дальний Восток потеряли более 350 тыс. своих жителей, что составляет более половины (52%) перераспределенного между округами России населения).

Литература и источники:

1. См., например: Безруков, И. С. Проблемы формирования экономически активного населения Дальнего Востока при переходе к рынку труда : дис. ... д-ра экон. наук : 22.00.03, 08.00.07 : Москва, 1999 ; Дубинина, Н.И. Дальний Восток России: исторический опыт и современные проблемы заселения и освоения территорий / Н. И. Дубинина. – Хабаровск: 2001 ; Крушанова, П. А. Государственная политика СССР на Дальнем Востоке в 1945 – 1960 гг. : библиогр. авт-т дис… канд. историч. Наук. – Владивосток, ДВО РАН и др.

2. Аграрная реформа П.А. Столыпина и ее значение на Дальнем Востоке России // Исторический опыт аграрных реформ в Сибири и на Дальнем Востоке. – Благовещенск, 2007. – С. 63 – 71.

3. Кабузан, В. М. Дальневосточный край в XVII – начале XX вв. (1640 – 1917 гг.) // Историко-демографический очерк. – М. : Изд-во «Наука», 1985. – С. 135.

4. Сборник узаконений и распоряжений о переселении. – СПб., 1901. – Вып. VIII. – С. 221 ; ГАРФ. – Ф. 391. – Оп. 5. – Д. 562. – Л. 319 об., 321.

5. ПСЗ. III. – Т. XXIV. – 1904. – Ст. 24701.

6. ПСЗ. III. – Т. XXVI. – 1906. – Ст. 27150.

7. Сборник узаконений и распоряжений правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. – СПб., 1908. – Сб. 36. – Ст. 246 ; 244 ; 594.

8. ГАХК. НСБ. Путеводитель по фондам ЦГА РСФСР Дальнего Востока. Т. 1. Дореволюционный период. – Томск, 1961. – С. 183 ; ГАХК. НСБ. История Сибири. Т. 3. – Ленинград. – 1968. – С. 302, 304 ; ГАХК. – Ф. 13. – Оп. 1 – Д. 2 – Л. 6. ; ГАХК. – Ф. 6. – Оп. 1 – Д. 7. – Л. 15 ; ГАХК. – Ф. 238. – Оп. 12 – Д. 14. – Л. 3.

9. Сборник узаконений и распоряжений правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. – СПб., 1912. – Отдел 1. – Ст. 1439.

10. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 1. – Д. 590. – Л. 2.

11. Сборник узаконений и распоряжений правительства, издаваемых при правительствующем Сенате. – СПб., 1910. – Сб. 118. – Ст. 1290.

12. Рыбаковский, Л. Л. Население Дальнего Востока за 150 лет / Л. Л. Рыбаковский. – М. : Наука, 1990. – С. 150.

13. См. например: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-I "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" // Российская газета. – 1993. – № 73 ; Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 231 "Об утверждении Правил предоставления в 2009 году субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении" (с изменениями от 31 июля 2009 г.) // СЗ РФ. – 2009 г. – № 12. – С. 1433 и др.

14. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р) // СЗ РФ от 25 января 2010 г. – № 4. – Ст. 421.

15. Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» СЗ РФ от 10 января 2011 г. – № 2. – Ст. 268 ; Прудников, А. С. Правовое регулирование миграционного учета в РФ / А. С. Прудников. – М. 2010. – С. 92 – 112.Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утв. Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637) (с изменениями от

30 июня 2009 г., 12 января 2010 г.) // СЗ РФ от 26 июня 2006 г. – № 26. – Ст. 2820.

16. См.: Невеликое переселение народов // Тихоокеанская звезда. – 2009. 09 октября ; Мазенко, Е. Переселение народов – дорогое удовольствие [Электонный ресурс] –. – Режим доступа: newspaper.moe-online.ru/view/230058.html (дата обращения 17.07.2011) ; Кириллова, Е. К. Ждут ли соотечественников в России? (Прошлый опыт и первые итоги новой программы) [Электонный ресурс] –. – Режим доступа: http://migrocenter.ru/science/science028.php (дата обращения 17.07.2011) ; Заболотнов, И. Добровольное переселение в век Екатерины и сейчас [Электонный ресурс] –. – Режим доступа: http://www.xn--b1adccaencl0bewna2a.xn--p1ai/index.php/articles/42-articles/1652-dobrovolnoe-pereselenie-v-vek-ekateriny--i-seichas (дата обращения 17.07.2011).