

Павлова Вера Владимировна

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММИГРАЦИИ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В СССР В 1920-Е ГГ.**

В статье на основании архивных документов анализируется сложившаяся в 1920-е гг. государственная система регулирования трудовой иммиграции из капиталистических стран в СССР. Автор приходит к выводу, что советскому правительству удалось в создавшихся условиях защитить национальный рынок труда от стихийного потока мигрантов. Взаимодействие государственных служб по регулированию трудовой иммиграции позволяло заполнять иностранными рабочими ресурсами именно те области, которые не могли быть полностью обеспечены за счет внутренних трудовых резервов.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2012/12-1/45.html](http://www.gramota.net/materials/3/2012/12-1/45.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 12 (26): в 3-х ч. Ч. I. С. 184-188. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2012/12-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2012/12-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 93/94

### Исторические науки и археология

*В статье на основании архивных документов анализируется сложившаяся в 1920-е гг. государственная система регулирования трудовой иммиграции из капиталистических стран в СССР. Автор приходит к выводу, что советскому правительству удалось в создавшихся условиях защитить национальный рынок труда от стихийного потока мигрантов. Взаимодействие государственных служб по регулированию трудовой иммиграции позволяло заполнять иностранными рабочими ресурсами именно те области, которые не могли быть полностью обеспечены за счет внутренних трудовых резервов.*

*Ключевые слова и фразы:* Советская Россия; трудовая иммиграция; государственная миграционная политика; сельскохозяйственная и промышленная иммиграция и реэмиграция.

**Вера Владимировна Павлова**

*Кафедра новейшей отечественной истории*

*Московский педагогический государственный университет*

*pavlova-sura@mail.ru*

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММИГРАЦИИ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В СССР В 1920-Е ГГ. ©

На протяжении своей истории Россия не раз привлекала трудовые ресурсы из-за рубежа для модернизации своей экономики. В начале 1920-х годов в связи с новыми экономическими реалиями трудовая иммиграция вышла из экономически обоснованных пределов и становится массовым явлением. Повышение размеров легальной и нелегальной трудовой иммиграции, в том числе за счет реэмиграции, вызвало необходимость ужесточения государственного контроля над въездом в СССР и усовершенствования системы регулирования трудовой иммиграции в целом. В то же время страна была заинтересована в использовании иностранной рабочей силы в народном хозяйстве [5, с. 202]. Советскому правительству в связи с этим предстояло решить несколько неотложных задач: во-первых, защитить национальный рынок труда от стихийного потока трудящихся-мигрантов, во-вторых, обеспечить рациональное использование рабочей силы, то есть применение их труда именно в тех отраслях промышленности и сельского хозяйства, которые в полной мере не могли быть обеспечены за счет внутренних трудовых ресурсов.

В условиях завершения Гражданской войны существовавшая система регулирования трудовой иммиграции являлась малоэффективной. Многочисленные проблемы 1920-1921 гг., связанные с отсутствием реальных механизмов управления миграционными трудовыми потоками, мониторинга спроса и предложения иностранной рабочей силы, пробелы в юридическом аспекте данного вопроса породили существенные изменения в области миграционной политики [8]. Речь шла о создании государственной службы по урегулированию вопросов трудовой сельскохозяйственной и промышленной иммиграции и реэмиграции. Постановлением от 25 октября 1922 г. Совет Народных Комиссаров (СНК) образовал Постоянную Комиссию Совета Труда и Оборона (КОМСТО). Все дела отдела промышленной иммиграции, работавшего до этого при Высшем совете народного хозяйства (ВСНХ) в качестве основного наблюдателя за трудовой миграцией, передавались КОМСТО. В круг деятельности КОМСТО в соответствии с Положением, утвержденным СНК РСФСР от 28 ноября 1922 г., входило:

1. «Установление и привлечение желательных для СССР сельскохозяйственных и промышленных групп иммигрантов и реэмигрантов и подготовка через соответствующие Наркоматы сельскохозяйственных и промышленных предприятий, а равно пустующих земель, на коих возможно и желательно использование иммигрантов.
2. Руководство вопросами въезда в пределы СССР отдельных иммигрантов и целых групп иммигрантов вышеуказанных категорий, а равно приемом их в портах и пограничных станциях.
3. Содействие по проведению таможенных формальностей и по транспортированию иммигрантов и привозимых ими машин и прочего имущества на место назначения.
4. Содействие иммигрантам, в период организации ими работ, по предоставлению кредита, необходимых материалов и разного рода льгот.
5. Борьба с нелегальной (не проходящей через Комиссию) промышленной и сельскохозяйственной иммиграцией и реэмиграцией» [1, д. 10, л. 2].

Комиссия имела право издавать для руководства центральных и местных органов власти, в пределах действующего положения и законодательства, постановления, инструкции, распоряжения. Комиссия занималась внутренними вопросами по устройству и распределению иммигрантов по всей территории Советского Союза. В частности, снабжением иммигрантов временными удостоверениями для получения права на проживание в пределах РСФСР. Кроме того, КОМСТО брала на себя роль наблюдателя над центральными и местными органами власти в части надлежащего исполнения лежащих на них обязанностей по отношению к

иммигрантам. СНК предписывал Комиссии «осуществлять контроль за сохранностью имущества предприятий, предназначенных для передачи иммигрантам, и участвовать в фактической передаче имущества иммигрантским группам» [Там же, л. 1].

Постоянной Комиссии СТО в своей работе приходилось сталкиваться с необходимостью тесного взаимодействия с органами Союзных Республик. «Вопрос об иммиграции при его неправильной постановке, недостаточном внимании к интересам местного населения, может вызывать самые нежелательные осложнения, которые и могут быть избегнуты лишь в действительном взаимодействии в этой области органов Союза и органов Союзных Республик» [Там же, л. 21]. Только совместная организация деятельности могла позволить проводить действительно верную политику в направлении урегулирования вопросов по иммиграции и реэмиграции в Советский Союз. Вот почему было обосновано, например размежевание полномочий между отдельными представительными органами и расширение основного состава КОМСТО.

В состав КОМСТО на основании постановления СНК Союза ССР от 17 ноября 1925 г. «О Постоянной Комиссии Совета Труда и Оборона по трудовой сельскохозяйственной и промышленной иммиграции и эмиграции», помимо представителей от ВСНХ СССР, Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов (ВЦСПС), Народного комиссариата иностранных дел (НКВД), Объединенного государственного политического управления (ОГПУ), Народного Комиссариата Труда СССР, вошли представители от Народных комиссариатов земледелия РСФСР, БССР, УССР, Узбекистана, Туркменистана и республик, входивших в Закавказскую федерацию [Там же, л. 40 об. - 41]. Председателем КОМСТО был назначен В. А. Смольянинов [Там же, д. 64, л. 178].

В постоянную Комиссию СТО по иммиграции поступали многочисленные просьбы из-за границы от отдельных иммигрантов и целых групп иммигрантов и реэмигрантов о желании приехать в ту или иную часть России для работы по своей специальности. Заключение о выдаче разрешения на въезд в СССР давались на основании действующего законодательства. Решения принимались на основании постановления СНК ССР от 19.11.1924 «О порядке выдачи разрешений на въезд иммигрантам» и в соответствии с законом о въезде и выезде в и из пределов СССР [2, д. 1, л. 75].

Советское правительство неоднократно указывало на необходимость тщательного персонального отбора кандидатов на въезд. При рассмотрении ходатайств Комиссия СТО руководствовалась целесообразностью допуска тех или иных лиц в СССР.

Предпочтение отдавалось тем специалистам, в которых нуждались промышленность и сельское хозяйство страны. В связи с этим большая ответственность ложилась на плечи Народного Комиссариата Труда. КОМСТО руководствовалась общими сведениями о состоянии местных рынков на территории Союза ССР. Наркомтруд ежемесячно должен был предоставлять полные сведения о том, «какие города Союза и какие части Союза нуждаются в тех или иных специалистах, как плотниках, шорниках и т.д. и куда можно пускать желающих без опасения перегрузить рынок труда, или куда совсем нельзя пускать...» [1, д. 64, л. 183]. Заявки о приглашении для работы специалистов поступали и от главного экономического Управления ВСНХ СССР [3, д. 9, л. 91].

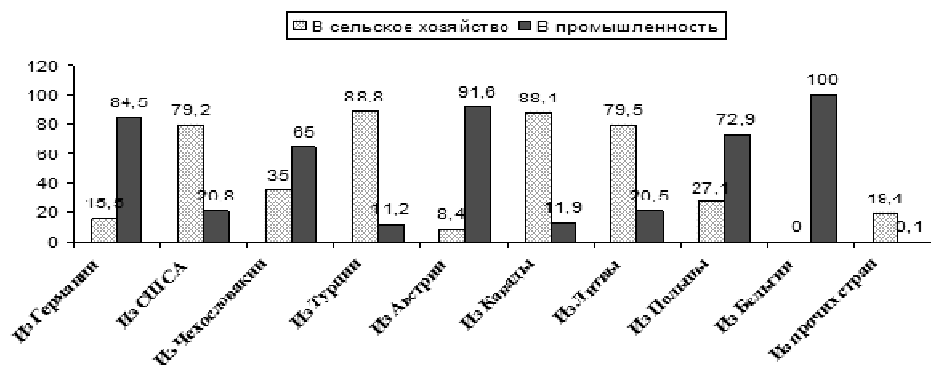
Разрешения на въезд давались только тем иностранным гражданам, которые при своем прибытии в СССР могли иметь место применения своего труда и добывания средств к существованию или кого могли взять на иждивение проживающие в СССР родственники. Кроме того, КОМСТО руководствовалась общим политическим отношением с той или иной страной, откуда она получала прошение на въезд трудового мигранта.

Комиссия по иммиграции в своей работе сталкивалась с проблемой все возрастающего давления со стороны таких западноевропейских государств, как Италия, Австрия, Чехословакия, о разрешении иммиграции в расширенных размерах. И это в то время, когда система мер государственного регулирования иммиграции еще не сложилась окончательно. Оставались не разрешенными еще многие внутренние проблемы с иммиграцией, предстояло до конца проработать законодательство о юридическом, политическом и профессиональном статусе иммигрантов. При рассмотрении ходатайств, поступающих из-за границы в массовом порядке, советская сторона, вынужденная сдерживать поток иммиграции, отклоняла прошения тех специалистов, в которых не было высокой заинтересованности [1, д. 17, л. 82].

В то же время считалось необходимым сохранение небольшого масштаба иммиграции коллективных сельскохозяйственных и промышленных групп для организации показательных хозяйств. Из письма народного комиссариата земледелия: «Этим мы достигаем двойного успеха: во-первых, мы имеем небольшую отдушину для массовой тяги к нам пролетарских и крестьянских элементов, как иммигрантов, так и эмигрантов, и во-вторых, минимум 50% приехавших к нам иностранных коммун представляют из себя действительно образцовые (зачеркнуто) и полезные хозяйства» [2, д. 1, л. 40].

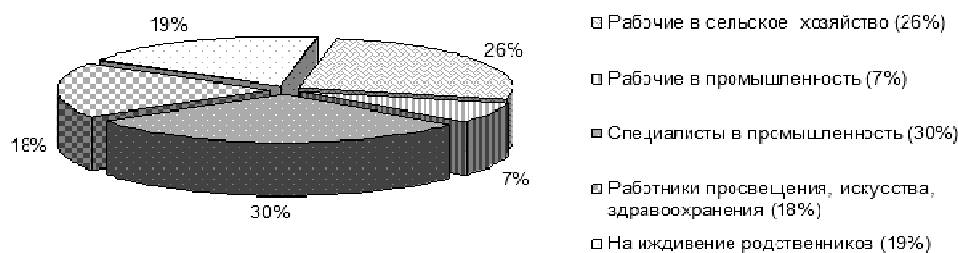
КОМСТО рассматривала групповые и одиночные заявки от иностранцев и ежегодно сообщала в Совет Труда и Оборона сведения о движении сельскохозяйственной и промышленной иммиграции и реэмиграции в СССР [Там же, л. 78-79]. Рассмотрим данные, полученные из отчета Комиссии СТО по одиночной иммиграции и эмиграции. В период с 25 октября 1922 г. по 1 августа 1925 г. КОМСТО рассмотрела 6 926 тысяч одиночных заявлений о разрешении въезда в СССР [Там же, л. 47]. Из них 65% составили заявления от иммигрантов и 35% от реэмигрантов. В указанный промежуток времени порядка 58% одиночных заявлений подавалось в промышленность, в основном это были граждане Германии, Австрии, Бельгии, Чехословакии и Польши. Для работы в сельском хозяйстве индивидуальные заявления поступали преимущественно из

Турции, Канады, Литвы и Соединённых Штатов Северной Америки (США) (см. Рис. 1). Причем при соотношении данных отчетливо видно, что не менее 75% прошений из указанных стран составили реэмигранты. Например, из Канады заявления от репатриантов составили 93,3% от общего числа поданных заявок.



**Рис. 1.** Процентное соотношение поданных одиночных заявлений на въезд в СССР для работы в сельском хозяйстве и промышленности по странам с 25 окт. 1922 по 1 авг. 1925г. [2, д. 1, л. 47]

Членов промышленной одиночной иммиграции КОМСТО подразделяла на две основные группы: неквалифицированные кадры и специалисты высокой квалификации. Соответственно, к первой группе относились обыкновенные неквалифицированные рабочие различных профессий, иностранцы, прибывающие на работу в кустарные предприятия своих родственников в сельскую местность или окраинные и малоразвитые в промышленном отношении местности. Вторую группу составляли высококвалифицированные специалисты с большим стажем работы, в которых советская восстанавливающаяся промышленность крайне нуждалась. Вопрос о целесообразности их въезда Комиссией согласовывался с заинтересованными ведомствами в каждом отдельном случае. В отдельную группу выделялись работники просвещения, искусства и здравоохранения (см. Рис. 2).



**Рис. 2.** Процентное соотношение полученных разрешений на въезд от общего количества поданных заявок по группам за 1925 г. [2, д. 1, л. 71-72]

Отдельной категорией были реэмигранты – русские граждане, выбывшие за границу в довоенное время на заработок или по причине политического преследования, а затем решившие вернуться обратно, преимущественно в свои крестьянские хозяйства [Там же, л. 72]. Разрешения этой категории лиц давались лишь в том случае, когда запрашиваемые КОМСТО органы местной власти удостоверяли, что эти лица действительно имеют свои крестьянские хозяйства и их приезд является действительно желательным и целесообразным. Так, в 1925 г. 53% репатриантов были определены в сельское хозяйство, 16% – в промышленность и 31% – отправлены на иждивение родственников.

Советское правительство уделяло пристальное внимание и относилось в крайней степени осторожно к реэмигрантам, которые зачастую пересекали границу нелегальным способом. Если иностранные граждане, так или иначе, были вынуждены делать запрос на получение официального разрешения на въезд в Россию, то русские не считали это необходимостью. В связи с этим правительство принимало меры для того, чтобы остановить нелегальный поток реэмигрантов. Центральное Бюро Общества Технической Помощи СССР в США неоднократно делало заявления в печати, «что без разрешения от СССР никто не будет впущен в пределы СССР и что пароходные компании не имеют права брать на свои пароходы русских выходцев, не имеющих соответствующего разрешения на въезд в Россию» [1, д. 23, л. 153-154]. Всем пароходным компаниям рассылались письма с указанием, что они не должны продавать билеты русским выходцам, возвращающимся в Россию без разрешения от советского правительства. Несмотря на подобные меры, многим удавалось вернуться на родину без необходимых на то разрешений. Получить официальное разрешение властей о въезде в СССР было трудно. Никто не мог ручаться за уже однажды покинувших страну граждан и дать гарантию, что они с искренними намерениями возвращаются на родину и с пониманием отнесутся

к советской действительности, будут добросовестно работать и не захотят бежать из страны обратно в Канаду или Америку [Там же, л. 153].

Въезд иммигрантам для работы в сельском хозяйстве разрешали в таком порядке, как указано выше, запрашивая местные органы власти. По своему составу по данным за 1925 г. эта категория преимущественно состояла из иностранцев, ранее проживавших в России и имевших в СССР родственников и хозяйственные связи. Другую категорию по одиночной иммиграции составляли иждивенцы – лица, о въезде которых ходатайствовали их родственники и брали обязательство на их содержание. Как правило, речь шла о людях преклонного возраста или несовершеннолетних детях, не поступающих на рынок труда.

Кроме одиночных заявлений с 25 октября 1922 г. по 1 августа 1925 г. в КОМСТО подали заявления 411 523 человека в составе отдельных групп. Соотношение заявок, поданных для работы в промышленности и сельском хозяйстве, здесь обратное данным по одиночной иммиграции, поскольку заявки на работу в сельском хозяйстве от организованных групп составили 99,8%, остальные – в промышленность. Это можно объяснить рядом причин. С одной стороны, большой процент желающих пересечь границу СССР для работы в сельском хозяйстве составляли репатрианты, которым сделать это в составе группы представлялось более вероятным. С другой стороны, организовать промышленную группу и подготовить её к переезду было делом куда более трудоёмким, нежели собрать группу для работы в сельском хозяйстве. При этом возможность получить разрешение на въезд в составе промышленной группы была выше, чем в сельскохозяйственной. Если разрешение на въезд для работы в промышленности получили 67,15% заявителей (преимущественно группы из США и Австрии), то в сельском хозяйстве этот показатель составил лишь 0,65% [2, д. 1, л. 48].

Иммигрантские сельскохозяйственные группы допускались к переселению в тех случаях, когда предложения иностранцев являлись подходящими в смысле материального обеспечения группы, её соответствия производственным заданиям культурного хозяйства и отсутствия политических возражений. Так, например, заявки из Литвы, Турции, составлявшие более 41%, были отклонены в 100% случаях, в то время как граждане США, Швейцарии и Австрии почти всегда получали разрешения на въезд. В 1925 г. было разрешено переселение 5 новым коллективам и 14 дополнительным группам в существующие уже коллективы, общей сложностью 1 560 человек, которыми было ввезено наличными деньгами, инвентаря и личного имущества на сумму 1 186 126 млн рублей.

В области сельскохозяйственной иммиграции постановлением СТО РСФСР от 2 февраля 1923 г. «О сельскохозяйственной иммиграции» было предусмотрено отведение Наркомземом РСФСР иммигрантам земельного фонда [4; 6; 7]. Законодательством устанавливался отвод земли для сельскохозяйственной иммиграции в размере 220 000 десятин, преимущественно на юго-востоке и в Поволжье (см. Рис. 3). По состоянию на 1 июля 1925 г. в использовании у иммигрантских сельскохозяйственных групп (коммуны, артели, товарищества) находилось 23 397 дес. земли [2, д. 1, л. 46].



*Рис. 3. Основные районы земельного фонда, отведенного с.-х. группам иммигрантов в период с 1922 по 1925 гг. [2, д. 1, л. 46].*

*См. более подробную карту: <http://maps.yandex.ru/-/CVe~иK3H>*

Предоставляемые Постоянной Комиссией СТО сведения являются далеко не исчерпывающими и в некоторой степени даже неточными. Речь идет преимущественно о статистическом учете одиночной иммиграции в пределах РСФСР. В сводках «О движении одиночной иммиграции и реэмиграции» КОМСТО давалось лишь количество данных комиссией по иммиграции и реэмиграции разрешений или отказов во въезде в СССР по тем ходатайствам, которые поступали на рассмотрение из НКВД. Из отчета Постоянной Комиссии по иммиграции за 1925 г.: «Дать цифровые данные, какое количество лиц по разрешению КОМСТО действительно прибыли в пределы СССР, мы не имеем возможности...» [Там же, л. 78]. Данные по групповой иммиграции с этой точки зрения представляются наиболее точными, поскольку в период с 1922 по 1927 гг. вопросами учета въезда промышленных и сельскохозяйственных групп иммигрантов занималась непосредственно Комиссия СТО. С 1926 г. вопросу учета движения через границы СССР миграции стали уделять больше внимания Центральное статистическое управление, НКВД и ОГПУ. Тем не менее из данных ОГПУ действительное количество прибывших иммигрантов и реэмигрантов выявить достаточно сложно. Помимо иммигрантов в настоящем смысле этого слова границу пересекали такие категории граждан, как репатрианты, оптанты, принимаемые ЦИКом в гражданство СССР, лица, выполняющие сезонные и временные работы на работу в пограничных полосах и т.д. [Там же, л. 76 - 77 об.].

Таким образом, мы видим, что государственная система регулирования трудовой миграции в СССР складывалась в 1920-е гг. в условиях все возрастающего потока легальной и нелегальной иммиграции и реэмиграции. В связи этим прогноз точного объема иностранных трудовых ресурсов, необходимых для привлечения в конкретные отрасли советской промышленности и сельского хозяйства и на конкретные предприятия в 1920-е гг., представлял для властных органов сложную задачу. Количество привлекаемого трудоспособного населения из-за границы для работы в народном хозяйстве зависело от многих причин: материальной обеспеченности иммигрантов, их политических взглядов, общего потока заявлений иностранных граждан на въезд в Советское государство для работы, наличия спроса на работников той или иной квалификации. К концу 1920-х гг. была внесена определенная системность в дело привлечения и использования труда иммигрантов в народном хозяйстве СССР. Несмотря на все трудности, советскому правительству удалось в создавшихся условиях справиться с основной задачей – национальный рынок труда был защищен от стихийного потока мигрантов. Более тесное взаимодействие государственных служб, занимавшихся регулированием трудовой иммиграции, позволило выявлять спрос на рабочую силу в пределах СССР и эффективно использовать иностранные трудовые ресурсы именно в тех областях народного хозяйства, которые не могли быть обеспечены за счет внутренних трудовых ресурсов.

#### *Список литературы*

1. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 364. Оп. 1.
2. ГАРФ. Ф. 364. Оп. 6.
3. ГАРФ. Ф. 364. Оп. 7.
4. **О сельскохозяйственной иммиграции:** Декрет ВЦИК СНК РСФСР от 2 февраля 1925 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР (СУ РСФСР). 1925. № 20. Ст. 134.
5. **Об американской промышленной эмиграции:** Постановление Совета Труда и Оборона от 22 июня 1921 г. // Ленинский сборник XX. М.: Партийное строительство, 1932. 376 с.
6. **Об отводе земель для сельскохозяйственной иммиграции:** Постановление Совета Труда и Оборона от 2 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 128.
7. **Правила о порядке, условиях и сроках использования государственных земельных имуществ:** Постановление СНК РСФСР от 23 августа 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 74. Ст. 716.
8. **Ходяков М. В.** Трудовая иммиграция в Советскую Россию на завершающем этапе Гражданской войны: 1920-1921 гг. // Труды исторического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. История России: экономика, политика, человек: к 80-летию академика РАН Б. В. Ананьича. СПб.: СПбГУ, 2011.

#### **STATE REGULATION OF LABOUR FORCE IMMIGRATION WITHIN THE USSR IN THE 1920S**

**Vera Vladimirovna Pavlova**

*Department of Contemporary Native History  
Moscow Pedagogical State University  
pavlova-sura@mail.ru*

On the basis of archival documents the author analyzes the state regulation system of labour immigration from capitalist countries to the USSR, which took place in the 1920s, comes to the conclusion that the soviet government could protect national labour market from the spontaneous flow of immigrants under the existed circumstances, and tells that the interaction of state services on labour immigration regulation allowed filling with foreign workers precisely those spheres that could not be completely supplied by means of domestic labour reserves.

*Key words and phrases:* soviet Russia; labour immigration; state migration policy; agricultural and industrial immigration and re-emigration.