



УДК 340.15

DOI 10.18413/2712-746X-2020-44-3-504-515

Регулирование внешней трудовой миграции в СССР в период проведения новой экономической политики и в Российской Федерации на современном этапе формирования рыночных отношений: историко-правовые параллели

Евтушенко В.И., Бондаренко А.А.

ОГКУ «Государственный архив Белгородской области»,
308600, Россия, г. Белгород, ул. Мокроусова, 14
E-mail: 77712@live.ru, bondarenko_1979@mail.ru

Аннотация. Рассмотрение процесса развития правовой системы государства, вопроса правопреемственности нормативно-правовых актов в схожих сферах правового регулирования позволяют выявить общие закономерности в истории становления Русского государства и его правовой системы. Научные исследования в данной сфере в большей степени носят общетеоретический или философский характер. В связи с этим авторами проведен сравнительный анализ государственно-правового регулирования трудовой миграции в период НЭПа и на современном этапе построения рыночных отношений в Российской Федерации, на основе которого сделан ряд выводов: государственная система регулирования трудовой иммиграции в РСФСР (СССР) в начале 1920-х годов и в Российской Федерации в 90-е года XX столетия сформировались под воздействием внешних и внутренних факторов; государственное регулирование трудовой миграции в оба периода сочетало в себе принципы централизации, единоначалия и межведомственной коллегиальности; как советским государством в 20-е годы прошлого века, так и Российской Федерацией с 90-х годов XX столетия и по настоящее время предпринимаются усилия для привлечения в страну бывших соотечественников. Данные меры имели для обоих государств не только экономическое, но и политическое значение. Результаты данного исследования представляют интерес для более полного изучения истории государственного строительства и права в России.

Ключевые слова: национальный рынок труда, миграционная политика, трудовой мигрант, иностранная рабочая сила, иностранный специалист, эмиграция, иммиграция, реэмиграция, добровольное переселение соотечественников.

Для цитирования: Евтушенко В.И., Бондаренко А.А. 2020. Регулирование внешней трудовой миграции в СССР в период проведения новой экономической политики и в Российской Федерации на современном этапе формирования рыночных отношений: историко-правовые параллели. NOMOTHETIKA: Философия. Социология. Право. 45 (3): 504–515. DOI 10.18413/2712-746X-2020-44-3-504-515

Regulation of external labor migration in the USSR during the new economic policy and in the Russian Federation at the present stage of market relations formation: historical and legal parallels

Vladimir I. Evtushenko, Aleksey A. Bondarenko

Department for archives of the Belgorod region, State archive of the Belgorod region,
14 Mokrousova str., Belgorod, Russia, 308600
E-mail: 77712@live.ru, bondarenko_1979@mail.ru

Abstract. The review of the development of the state's legal system and the issue of legal succession in similar areas of legal regulation allow us to reveal General patterns in the history of the formation of the Russian state and its legal system. Scientific research in this area is sparse and is mostly of a General the-

oretical or philosophical nature. At the same time, it is the analysis of succession in specific areas of legal regulation that allows us to identify the General principles of this process. In this regard, the authors conducted a comparative analysis of the state-legal regulation of labor migration during the NEP and at the present stage of the construction of market relations in the Russian Federation, on the basis of which a number of conclusions were made. First, the state systems of regulating labor immigration in the RSFSR (USSR) in the early 1920s and in the Russian Federation in the 90s of the twentieth century were formed under the influence of external and internal factors. Secondly, the state regulation of labor migration in both periods combined the principles of centralization, unity of command and interdepartmental collegiality. Third, both the Soviet state in the 20s of the last century, and the Russian Federation from the 90s of the twentieth century to the present time, are making great efforts to attract their former compatriots to the country. These measures had not only economic, but also great political significance for both States. The research made it possible to identify General patterns of formation of a legal mechanism for regulating labor migration on the territory of the Russian state at different historical stages of its development, but in similar socio-economic conditions. The results of this research in the context of conducting a comprehensive study of historical and legal succession are of interest for a more complete study of the history of state construction and law in Russia.

Keywords: national labor market, migration policy, labor migration, labor migrant, foreign labor force, foreign specialist, emigration, immigration, re-emigration, voluntary relocation of compatriots.

For citation: Evtushenko V.I., Bondarenko A.A. 2020. Regulation of external labor migration in the USSR during the new economic policy and in the Russian Federation at the present stage of market relations formation: historical and legal parallels. NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law series. 45 (3): 504–515 (in Russian). DOI 10.18413/2712-746X-2020-44-3-504-515

Введение

XX век стал для Российского государства периодом многочисленной смены идеологических подходов в проведении экономической политики. Это сказалось на постоянном изменении нормативно-правового механизма регулирования национального рынка трудовых ресурсов, происходящего в условиях социально-политических потрясений.

Процесс формирования рыночных отношений в Российской Федерации, начиная с 90-х годов прошлого века и до настоящего времени, отражает в себе многие черты периода новой экономической политики СССР 20-х годов XX столетия. Проблеме историко-правовой преемственности государственно-правового регулирования, одной из составляющих национального рынка труда, – миграции иностранной рабочей силы и регламентации процедуры её допуска к трудовой деятельности посвящена данная статья.

Регулирование внешней трудовой миграции в СССР в период проведения новой экономической политики

Первая мировая и Гражданская войны нанесли колоссальный урон населению России. Массовая гибель на фронтах войны, революционные события, политические репрессии, террор в отношении мирных граждан, голод и эпидемии – все это привело к безвозвратным потерям наиболее трудоспособной части населения. После окончания Первой мировой войны за пределами России оказалось несколько миллионов российских военнопленных. Последовавшая Гражданская война привела к массовому исходу за рубеж соотечественников, не желавших находиться под властью большевиков.

Оценки людских потерь, сделанные советскими демографами, за указанный период разнятся. По мнению авторов справочника «Население СССР»¹, число только погибших в результате военных действий 1914–1917 гг. составило около 2 млн человек. Всего же за де-

¹ Население СССР. Справочник / под ред. А.Я. Боярского. 1974. М., 191 с.



вять лет (1914–1923 гг.) в результате снижения рождаемости, голода и эпидемий, эмиграции за рубеж население страны в целом сократилось более чем на 23 млн человек. Б.Ц. Урланис полагает, что только за три года (1918–1920 гг.) численность населения России в результате превышения числа умерших над числом родившихся сократилась примерно на 4 %, в абсолютных цифрах – на 10 млн человек [1968]. За этот же период, по оценке Е.З. Волкова, отрицательное сальдо миграции составило порядка 3,5 млн человек [1930].

Одновременно замедлился процесс урбанизации, особенно отмечавшийся в Российской империи в 1897–1913 годах. За время социально-политических потрясений, войны и голода доля городского населения снизилась и в 1920 году составляла 15 % общего населения страны, тогда как в 1913 году в городе проживало 18 % населения. За период 1917–1922 год городское население Советской России сократилось на 25 %, а его предреволюционная численность была восстановлена лишь в 1928 году [Зайончковская, 2000].

Необходимо отметить еще одну особенность, негативно повлиявшую на демографическое развитие России, – неоднократные изменения государственных границ. В результате революции Россия утратила Финляндию, Латвию, Литву, Эстонию, западную часть Белоруссии, Польшу и Бессарабию – огромные территории с населением около 35 млн человек (только в 1939–1940 гг. часть этих территорий была присоединена к СССР).

В условиях колоссальных человеческих потерь молодая советская республика испытывала острую потребность в трудовых ресурсах. В период окончания Гражданской войны Правительство РСФСР начинает построение государственно-правового механизма регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы. Первым серьезным шагом в этом направлении стала централизация вопросов выработки миграционной политики и регулирования миграционных процессов.

В соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 8 июня 1920 года полномочия по государственному регулированию внешней трудовой миграции и координации действий заинтересованных ведомств переданы в ведение отдела учета и распределения рабочей силы Народного комиссариата труда РСФСР. На заседании СНК РСФСР 29 июня 1920 года было принято решение об учреждении в составе наркомата труда постоянной комиссии для анализа и обобщения сведений по линии заинтересованных ведомств по вопросу переселения в РСФСР иностранных рабочих и техников и предоставлении им работы [Галлас, 2011].

Усилия государства по восстановлению народного хозяйства и обеспечению экономического роста были направлены, в том числе, на возвращение в Советскую Россию соотечественников различных категорий, покинувших страну в беспокойные годы. По оценкам ряда исследователей, масштабы эмиграции из России после октября 1917 г. составили около 2 млн человек [Моисеенко, 2016]. Но, например, Ипполитов С.С. считает эти данные завышенными, так как при учете беженцев имели место сознательные приписки со стороны общественных организаций, стремившихся преувеличить масштабы своей помощи эмигрантам. Кроме того, завышение численности российских эмигрантов было выгодно и советским властям для использования в пропагандистских целях – наличие многомиллионной оппозиции за рубежом страны. Историк оценивает реальное количество эмигрировавших из России в пределах 1 млн человек. Он приводит данные о социальном составе эмигрантов (по данным середины 1921 г.):

- земледельцы и другие лица, имеющие отношение к сельскому хозяйству – 17,4 %;
- офицеры – 12,2 %;
- учащиеся – 9 %;
- техники – 8 %;
- чернорабочие – 4,2 %;
- канцелярские служащие – 4 %;
- учителя – 4 %;
- чиновники – 3 %;
- представители других профессиональных групп – 38,2 % [2004].

По данным официальной статистики Лиги Наций, в 1922 году общее число официально зарегистрированных эмигрантов из России в странах Европы и Азии определялось в 915 тыс. человек. Наиболее многочисленные диаспоры выходцев из России сложились во Франции (400 тыс.), Германии (200 тыс.), Румынии (80 тыс.), Польше (70 тыс.), Китае (60 тыс.), Болгарии (33 тыс.), Латвии (15 тыс.), Эстонии (15 тыс.), Финляндии (13 тыс.), Бельгии (10 тыс.).

Период 1918–1922 гг. стал наиболее драматичным в истории отечественной эмиграции с точки зрения потерь человеческого капитала. В числе резюмирующих характеристик этого этапа российской эмиграции исследователи выделяют следующие:

- масштабность эмиграционного движения за короткий период времени;
- сегрегация российских эмигрантов, их замыкание на внутренней среде с воспроизводством в ней отечественных общественных и культурных институтов;
- поляризация мигрантов и деградация значительной их части [Полян, 2001].

Благодаря принятым мерам советского правительства часть эмигрантов удалось вернуть на Родину. В частности, Постановлением Президиума Всероссийского Центрального исполнительного комитета от 3 ноября 1921 года № 74 были амнистированы бывшие военные, принимавшие участие в качестве рядовых солдат в боевых действиях против Красной Армии и находившиеся на территориях Польши, Румынии, Эстонии, Литвы и Латвии (при условии доказанного принуждения или обманного привлечения к службе)¹. Военнопленные и интернированные получили право регистрироваться в советских представительствах за рубежом и затем возвратиться в РСФСР². Общее число соотечественников, возвратившихся в СССР, по оценкам советских историков, составило в 1921 году 123 843 человека, а за период 1921–1931 гг. – 181 432 человека [Алехин, 1934].

Постановлением Наркомата труда РСФСР от 4 декабря 1920 года «О порядке направления на работу эмигрантов, возвращающихся в СССР, и об отпусках для них» закреплен ряд мер по социальной и трудовой адаптации данной категории граждан³. Реэмигрантам были предоставлены преференции в форме отсрочки призыва в армию и гарантированного трудоустройства. 15 апреля 1921 г. было принято «Положение СНК о центральных эмигрантских домах в гг. Москве, Петрограде и Харькове», осуществлявших мероприятия по приему и социально-бытовой адаптации трудовых мигрантов⁴.

1921 год ознаменовал собой окончание эпохи «военного коммунизма» и переход в соответствии с решением X съезда РКП (б) к новой экономической политике (НЭП). НЭП предполагала определенную свободу экономических действий предприятий и частных лиц, возможность создания новых рабочих мест, создание совместных с иностранными предпринимателями и предприятиями концессий. Соответственно, это потребовало и сообразную корректировку в области государственно-правового регулирования труда и занятости населения.

С введением НЭПа возрастает открытость страны, расширяются дипломатические, экономические и культурные связи РСФСР (СССР) с другими государствами. Это накладывает отпечаток и на иммиграционную политику, ее ограничительно-запретительный характер. Привлечение в Советскую Россию иностранных специалистов стало одним из необходимых условий экономического развития страны. Одним из направлений иммиграционной политики СССР в период НЭПа стало регулирование промышленной и сельско-

¹ Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1921. № 74. Ст. 611.

² Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1923. № 64. Ст. 623.

³ РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 3. Д. 168. ЛЛ. 209–210.

⁴ РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 3. Д. 142. Л. 3.



хозяйственной иммиграции. Нормативно-правовые акты начала 1920-х годов свидетельствуют, как постепенно изменялись подходы к данному вопросу.

Так как концессионная политика государства предполагала привлечение определенного числа зарубежных специалистов, 22 июня 1921 г. Совет Труда и Оборона РСФСР принял постановление «Об американской промышленной эмиграции». Постановлением было признано желательным «...развитие отдельных промышленных предприятий или групп предприятий путем сдачи их группам американских рабочих и индустриально развитым крестьянам на договорных условиях, обеспечивающих им определенную степень хозяйственной автономии»¹. Высшему совету народного хозяйства Республики было поручено установить контакты с американскими обществами технической помощи Советской России с целью организации производственных групп иммигрантов, а также определения материалов, орудий производства и продовольствия, предназначенных для доставки в РСФСР для заранее намеченных предприятий. Оговаривалось также участие американских специалистов в восстановлении ряда промышленных предприятий на Урале.

С 1921 по 1927 г. советским правительством было заключено 172 концессионных договора, регулировавших, в том числе, экономическую деятельность совместных концессий и полностью иностранных производственных коллективов. При этом количество иностранных специалистов в СССР в 20-е годы XX столетия не было чрезмерно большим. По официальным сведениям, по состоянию на 1 октября 1927 г. на предприятиях и в добывающей промышленности СССР было задействовано 197 иностранных специалистов. В 1928 г. к работе в промышленности советского государства был привлечен 301 иностранный специалист [Ермушин, Беляев, 2016].

Более широкому привлечению иностранных специалистов для работы на промышленных предприятиях СССР, несмотря на очевидные плюсы данного процесса, препятствовал ряд обстоятельств.

Во-первых, это требовало больших затрат. Так, например, по сравнению с отечественными мастерами оклад приглашенного зарубежного специалиста, как правило, был в несколько раз больше. Кроме того, иностранным специалистам в обязательном порядке для проживания предоставлялась квартира с не менее чем двумя-тремя комнатами или отдельный дом.

Вторым фактором, сдерживающим проведение политики массового привлечения иностранной рабочей силы в советское государство, было стремление не допустить влияние иммиграции на рост безработицы в городах. Соответственно, для работы на территории советского государства приглашались только те иностранные специалисты, «относительно которых имелась полная гарантия того, что они найдут необходимый заработок на территории Республики»², и таким образом находил реализацию механизм юридической ответственности [Макогон et al., 2017]. В связи с образованием СССР видоизменялись и государственные органы регулирования миграционными потоками. Сначала это была Комиссия об урегулировании промышленной реэмиграции из Америки, затем, с созданием СССР, она была преобразована в Комиссию СТО СССР по промышленной иммиграции³.

В связи с тем, что не только промышленность, но и сельское хозяйство испытывало потребность в привлечении иностранных специалистов, была сформирована Постоянная комиссия Совета Труда и Оборона по трудовой сельскохозяйственной и промышленной

¹ РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 3. Д. 224. Л.119.

² Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 37. Ст. 440.

³ ГАРФ. Ф. Р-364, 8 оп., 147 ед. хр., крайние даты: 1921–1930.

иммиграции и эмиграции (КОМСТО)¹, в которую вошли как представители союзного правительства, так и представители союзных республик.

В компетенцию комиссии, помимо приглашения и трудоустройства иностранных специалистов, входили такие вопросы, как документирование их временными свидетельствами на право проживания, регистрация временных трудовых мигрантов, учета и т. д.

Советским правительством были установлены льготы и преференции для трудовых мигрантов. Постановлением ЦИК СНК СССР от 31 марта 1925 года трудовые сельскохозяйственные и промышленные иммигранты и реэмигранты были освобождены от уплаты таможенных пошлин, таможенных сборов и акцизов на ввозимое личное имущество и инвентарь. Им были предоставлены льготы по уплате единого сельхозналога и отбыванию обязательной военной службы². Кроме того, трудящимся иностранцам на одинаковых основаниях с гражданами СССР было предоставлено право на трудовое пользование земель для ведения сельского хозяйства³. Было обращено внимание и на привлечение трудовых мигрантов для освоения целинных земель на территорию Казахской АССР. Иностранцы, ведущие земледельческое или скотоводческое хозяйство на территории Казахской АССР, были освобождены от уплаты единого сельхозналога сроком на 5 лет⁴.

Материалы Комиссии свидетельствуют о быстром росте сельскохозяйственной иммиграции в СССР. В частности, Комиссией было согласовано переселение 21 группы сельскохозяйственных иммигрантов общей численностью 2 689 человек, прибывших преимущественно из США, Канады, Германии, Чехословакии и Швейцарии. Следует отметить высокую оснащенность принятых иммигрантов сельскохозяйственными орудиями и инвентарем (на сумму 2 249 тыс. рублей) и предметами домашнего обихода (на сумму 1 665 тыс. рублей). Иммигранты, образовавшие коммуны, были расселены на территории Тамбовской, Ульяновской, Московской губерний, на Северном Кавказе, Украине [Моисеенко, 2017].

В то же время советское государство продолжало следовать принципу «выборочной» иммиграции, и в СССР приезжало значительно меньше иностранных специалистов, чем было желающих. Одним из основных сдерживающих факторов был опережающий рост безработицы среди местного населения [Богданов, Кучеренко, 2014]. Например, мониторинг рынка труда в течение 1922 года в 52 наиболее крупных губернских городах показал рост безработицы со 160 тыс. до 641 тыс. человек [Ледяев, 1927].

Уже через несколько лет правительством был взят курс на децентрализацию системы управления внешней трудовой миграцией. Постановлением СНК СССР от 21 января 1927 года КОМСТО была ликвидирована⁵. Функции комиссии были распределены между следующими ведомствами:

¹ Постановление СНК СССР «О постоянной Комиссии Совета Труда и Обороне по трудовой сельскохозяйственной и промышленной иммиграции и эмиграции» от 17.02.1925. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1925. Отд. 1. № 16. Отд. № 1. № 16. Ст. 119.

² Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 31.03.1925 «О льготах трудовым сельскохозяйственным и промышленным иммигрантам и реэмигрантам». Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1925. Отд. 1. № 23. Ст. 152.

³ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 26.06.1925 «О предоставлении права на трудовое землепользование иностранцам». Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1925. № 23. Ст. 303.

⁴ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 08.01.1926 «Об освобождении реэмигрантов, возвращающихся на территорию Казахской Автономной Советской Социалистической Республики, от единого сельскохозяйственного налога в течение 5 лет со времени водворения их на территории названной республики». Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1926, отд. 1. № 4. Ст. 23.

⁵ Постановление СНК СССР от 21.01.1927 «О ликвидации постоянной комиссии Совета Труда и Обороне по трудовой сельскохозяйственной и промышленной иммиграции и эмиграции».



- ВСНХ СССР (Высшим советом народного хозяйства СССР), устанавливающим перечни специальностей и квалификаций для приоритетного привлечения из-за границы для работы в советской промышленности;
- Наркоматом путей сообщения, обеспечивающим контроль за соблюдением установленного порядка перевозки мигрантов, а также соблюдением в отношении их проездных тарифов;
- Народными комиссариатами земледелия союзных республик, осуществляющими согласование вопросов о приглашении сельскохозяйственных иммигрантов, а также разработку по соглашению с Наркоматом по иностранным делам правил о сельскохозяйственной иммиграции.

Одновременно СНК СССР еще больше ужесточил требования к трудовым мигрантам, приняв 15 февраля 1927 г. постановление «О привлечении специалистов из заграницы»¹. В постановлении констатировалось, что «...в деле привлечения и использования иностранных работников специалистов наблюдались случаи неудовлетворительного подбора, а также неправильного и неполного использования приглашаемых работников». С учетом все большей ориентации на местный рынок труда, использование безработных граждан и, в первую очередь, отечественных специалистов, в том числе, путем создания системы их подготовки, было разрешено приглашать из-за рубежа исключительно высококвалифицированных специалистов для постановки новых видов производства либо усовершенствования имеющихся производств. ВСНХ СССР было поручено разработать примерный перечень квалификационных требований, которым должны удовлетворять иностранные специалисты.

Принятые законы означали постепенные изменения в миграционной политике СССР. Сворачивание НЭПа и взятый курс на индустриализацию, задача которой состояла в обеспечении формирования отраслей промышленности преимущественно над сельским хозяйством, требовал иных подходов – привлечения высококвалифицированных инженеров, имеющих достаточный опыт и знания европейской техники, а также подготовку отечественных кадров за рубежом, в первую очередь, для электроэнергетики и тяжелой промышленности. В годы первой пятилетки иностранные специалисты оказали существенную помощь в строительстве, наладке и запуске новых видов производств на отечественных заводах-гигантах, а также в обучении персонала работе на дорогом оборудовании.

Регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации в период формирования рыночных отношений

В первую очередь положение в стране в то время определяли такие политические и социальные факторы, как распад Советского Союза и отделение бывших союзных республик, ставших независимыми государствами, а также резкое углубление и обострение на территории бывшего СССР национальных и, как следствие, социальных и экономических конфликтов.

Следствием данных процессов перестроения всей системы правовых ограничений [Макогон et al., 2019] стало резкое возрастание миграционной активности населения на всем постсоветском пространстве. Этому в немалой степени способствовали прозрачность государственных границ Российской Федерации и полное отсутствие системы иммиграционного контроля. Данный правовой институт, отсутствующий за ненадобностью в силу наличия «железного занавеса» в СССР, пришлось заново выстраивать в новом Российском государстве.

Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1927. № 10. Ст. 95.

¹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 3. Д. 73. Л. 2-3.

По оценкам Федеральной миграционной службы, спешно созданной в Российской Федерации в 1992 году, «...за период 1989–1995 годы в общей сложности более 3,7 млн русскоязычных граждан вернулись в Россию из стран «ближнего зарубежья» [Тюркин, 2009, с. 21]. Лишь во второй половине 1990-х годов количество иммигрантов из стран бывшего СССР начало сокращаться. В 2000 году число прибывших иммигрантов сократилось до 350 тыс. человек, что в 3 раза меньше, чем в 1994 году, когда показатель иммиграции достиг своего максимума. Это явилось следствием улучшения ситуации в ряде постсоветских стран и резкого ужесточения порядка приема иностранных граждан в гражданство Российской Федерации для минимизации открывшихся к этому времени правозащитных рисков [Korniyushkina et al., 2017]. Тем не менее, по относительным показателям иммиграции Россия заняла 2-е место в мире в списке стран – крупнейших миграционных реципиентов, приняв за период с 1989 по 2002 год 54 иммигранта на 10 тыс. жителей (впереди оказалась только Германия – 142 иммигранта).

Приток иммигрантов в Российскую Федерацию в те годы играл исключительно важную роль в компенсировании демографической убыли населения. В частности, в 1995–1999 годах миграционный прирост компенсировал сокращение численности населения России на 45 %.

Проблема эмиграции, вызванная осложнением социально-экономической и криминальной ситуации, а также резким упрощением порядка выезда из Российской Федерации, была характерна для нашей страны и в 1990-е годы. В 1988–1991 годах ее объемы составили 1,1 млн человек.

К началу XXI века в Российской Федерации с особой остротой обозначилась демографическая проблема, вызванная превышением смертности над рождаемостью, а также эмиграцией населения. Неблагополучная демографическая ситуация стала серьезным препятствием для экономического развития и страны в целом, что обусловило необходимость привлечения в проблемные регионы на постоянное место жительства соотечественников, ранее проживавших на территории бывшего СССР, воспитанных в традициях российской культуры, владеющих русским языком, в наибольшей степени способных к адаптации в российских условиях.

Важнейшим политическим актом в данном направлении стало утверждение Президентом Российской Федерации своим Указом Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом¹.

В развитии Государственной программы субъектами, принимающими в ней участие, разрабатываются и утверждаются собственные программы переселения, которые содержат детальное описание возможностей региона по обустройству соотечественников, обеспечению их жильем, земельными участками, трудоустройству на имеющиеся вакансии. Всем участникам Государственной программы компенсируются транспортные расходы за переезд к будущему месту проживания в России, а также «подъемные» для обустройства на новом месте².

За период с 2007 по 2009 гг. – первые три года реализации Государственной программы – на территорию Российской Федерации прибыло порядка 17 тысяч соотечественников и членов их семей.

¹ Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

² Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 7 «О порядке выплаты единовременного пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей». СЗ РФ. 2007. № 3. Ст. 454.



Селективная миграционная политика, направленная на ограничение притока рабочей силы низкой квалификации и привлечение специалистов высокой квалификации, нашла свое отражение и в законодательстве Российской Федерации. Ежегодно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации устанавливаются ежегодные квоты на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию и разрешений на работу иностранным гражданам. Эти меры государственного регулирования направлены на поддержание оптимального баланса трудовых ресурсов и содействие трудоустройству в приоритетном порядке граждан Российской Федерации.

Заключение

Сравнительный анализ государственно-правового регулирования трудовой миграции в период НЭПа и на современном этапе построения рыночных отношений в Российской Федерации позволяет сформулировать ряд выводов.

Во-первых, государственная система регулирования трудовой иммиграции в РСФСР (СССР) в начале 1920-х годов сформировалась под воздействием внешних и внутренних факторов (революция, Гражданская война, политика «военного коммунизма», НЭП) и диктовалась интересами обеспечения национальной безопасности, возрождения народного хозяйства и дальнейшего социально-экономического развития страны. Вопросы миграции заняли важное место в политике советского государства. Именно во второй половине 20-е годов XX столетия была сформирована политика закрытости страны для массовой иммиграции и эмиграции. Введение новой экономической политики и зарождение новых форм международного сотрудничества привели к корректировке миграционной политики. Международная миграция, несмотря на сократившиеся по сравнению с дореволюционным периодом масштабы, рассматривалась как инструмент, влияющий на политическую и экономическую стабильность.

В свою очередь, миграционная политика Российской Федерации также была обусловлена глобальными политическими и социальными изменениями, в числе которых распад Советского Союза на отдельные самостоятельные государства, военные и национальные конфликты в бывших советских республиках, обусловившие непрерывные потоки беженцев, падение уровня жизни населения и начало проведения экономических реформ.

Во-вторых, государственное регулирование трудовой миграции сочетало в себе принципы централизации, единоначалия и межведомственной коллегиальности. Вопросы трудовой миграции находились в зоне постоянного внимания профильных ведомств (наркоматов труда, иностранных и внутренних дел). Нормативными правовыми актами СНК РСФСР (СССР), Совета Труда и Оборона, ВСНХ СССР регулировались вопросы привлечения в СССР иностранных граждан на промышленные и сельскохозяйственные объекты. Система государственного регулирования иммиграции позволила привлечь квалифицированных специалистов из стран Северной Америки и Европы. Схожие принципы управления миграцией прослеживаются и в Российской Федерации, где в июне 1992 года была образована Федеральная миграционная служба, а отдельные вопросы, связанные с привлечением иностранной рабочей силы, регулировались отраслевыми министерствами и ведомствами, курирующими вопросы труда и занятости населения, здравоохранения, образования, налогов и сборов.

В-третьих, как советским государством в 20-е годы XX столетия, так и Российской Федерацией в 90-е и по настоящее время предпринимаются большие усилия для привлечения в страну своих бывших соотечественников. Данные меры имели для обоих государств не только экономическое, но и большое политическое значение. Для советского

государства это было связано, в первую очередь, с провозглашенной амнистией бывших военных, принимавших участие в боевых действиях против Красной Армии. Помилование для данной категории эмигрантов при их возвращении подкреплялось мерами социальной и трудовой адаптации мигрантов.

Принятая в России Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в определенной степени помогает государству компенсировать постоянную убыль населения, вызванную превышением смертности над рождаемостью за счет приезжающих на постоянное место жительства соотечественников. Данная категория мигрантов, ранее проживавших на территории бывшего СССР, воспитанных в традициях российской культуры, владеющих русским языком, в наибольшей степени способны к адаптации в российских условиях. Обычно возвращающиеся соотечественники переезжают в Российскую Федерацию семьями, мигранты трудоспособного возраста, как правило, имеют высшее образование или востребованные рабочие профессии. Возвращение данной категории мигрантов имеет большое значение для повышения престижа Российского государства за рубежом, в первую очередь, в странах ближнего зарубежья.

В-четвертых, в условиях сворачивания НЭПа провозглашенная «открытость» СССР для некоторых категорий иностранцев сменилась жестким регулированием их притока. В условиях индустриализации происходило свертывание сельскохозяйственной иммиграции, носившей массовый характер. Одновременно определилась позиция государства в отношении иммиграции иностранных специалистов и выезда в развитые страны отечественных кадров для повышения их квалификации. Законодательство Российской Федерации также эволюционировало от достаточно полной открытости национального рынка труда в 90-е годы XX века к жестким ограничительным мерам, принятым в начале XXI столетия и направленным на квотирование количества приглашений на въезд и разрешений на работу трудовым мигрантам, а также предоставление правовых преференций для осуществления трудовой деятельности высококвалифицированным иностранным специалистам.

Проведенное исследование позволило выявить общие закономерности формирования миграционной политики государства в сфере трудовой миграции и создания правового механизма регулирования трудовой миграции на его территории на разных исторических этапах его развития, но в схожих социально-экономических условиях. Результаты данного исследования как в рамках данной статьи, так и в ряду проведения комплексного изучения историко-правовой правопреемственности представляют интерес для более полного изучения истории государственного строительства и права в России.

Список литературы

1. Богданов С.В., Кучеренко М.И. 2014. Причины деформации рынка труда в Советской России периода НЭПа. Научные ведомости Белгородского государственного университета, 1: 142–149.
2. Волков Е.З. 1930. Динамика населения за 80 лет. М., 271 с.
3. Галлас М.Л. 2011. Государственный механизм регулирования трудовой иммиграции и реэмиграции в СССР в 1920-е гг. Власть, 3: 139–146.
4. Ермушин М.В., Беляев Г.В. 2016. Советская политика по оплате труда иностранных инженеров в 20-е гг. XX века. Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова, 1: 39–41.
5. Зайончковская Ж.А. 2000. Миграция населения СССР и России в XX веке: эволюция сквозь катаклизмы. Проблемы прогнозирования, 4: 3–6.
6. Ипполитов С.С. 2004. Российская эмиграция и Европа: несостоявшийся альянс. М., 367 с.



7. Ледяев Д. 1927. Безработица в СССР и борьба с ней (1917–1927 гг.). Вопросы труда. 10: 109 с.
8. Моисеенко В.М. 2017. Международная миграция в России (СССР) в конце XIX – первой трети XX. Часть третья: Международная миграция в СССР в 1923–1930 гг. Демографическое обозрение. 2(4): 122–123.
9. Моисеенко В.М. 2016. Эмиграция и иммиграция в РСФСР (СССР) в 1920-е гг. Миграция и социально-экономическое развитие. Т. 1. 1: 63–78.
10. Полян П.М. 2001. Не по своей воле. История и география принудительных миграций. М.: ОГИ. 326 с.
11. Тюркин М.Л. 2009. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. М., 366 с.
12. Урланис Б.Ц. 1968. Динамика населения СССР за 50 лет. Население и народное благосостояние. М.
13. Korniyushkina A.Y., Markhgeym M.V., Novikova A.E., Doronina O.N., Zajcev S.Y. 2017. Minimization of human rights risks: the constitutional legal experience of post-soviet states. Turkish online journal of design art and communication. Vol. 7, № S-APRLSPCL: 352–356.
14. Makogon B.V., Markhgeym M.V., Minasyan A.A., Novikova A.E., Yarychev N.U. 2019. Logical classification of legal procedural restrictions. Revista Inclusiones. Vol. 6. 2-5: 395–401.
15. Makogon B.V., Savel'eva I.V., Lyahkova A.I., Parshina A.A., Emel'anov A.S. 2017. Interpretation of legal responsibility as a universal instrument of procedural legal restrictions. The Turkish Online Journal of Design Art and Communication. Vol. 7. № S-APRLSPCL: 328–332.

References

1. Bogdanov S.V., Kucherenko M.I. 2014. Prichiny deformacii rynka truda v Sovetskoj Rossii perioda NEPA [Causes of labor market deformation in Soviet Russia during the NEP period]. Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta [Scientific Bulletin of the Belgorod state University], 1: 142–149.
2. Volkov E.Z. 1930. Dinamika naseleniya za 80 let [Population dynamics over 80 years]. М., 271 с.
3. Gallas M.L. 2011. Gosudarstvennyj mekhanizm regulirovaniya trudovoj immigracii i reemigracii v SSSR v 1920–е гг. [State mechanism for regulating labor immigration and re-emigration in the USSR in the 1920s.]. Vlast' [Power], 3: 139–146.
4. Ermushin M.V., Belyaev G.V. 2016. Sovetskaya politika po oplate truda inostrannyh inzhenerov v 20–е гг. XX veka [Soviet policy on remuneration of foreign engineers in the 20s of the XX century]. Vestnik KGU im. N.A. Nekrasova [Bulletin of the KSU named after N. A. Nekrasov], 1: 39–41.
5. Zajonchkovskaya ZH.A. 2000. Migraciya naseleniya SSSR i Rossii v XX veke: evolyuciya skvoz' kataklizmy [Migration of the population of the USSR and Russia in the XX century: evolution through cataclysms]. Problemy prognozirovaniya [Problems of forecasting], 4: 3–6.
6. Ippolitov S.S. 2004. Rossijskaya emigraciya i Evropa: nesostoyavshijsya al'yans [Russian emigration and Europe: the failed Alliance], М., 367 p.
7. Ledyayev D. 1927. Bezrabotica v SSSR i bor'ba s nej (1917–1927 gg.) [Unemployment in the USSR and the fight against it (1917–1927)]. Voprosy truda [labor], 10: 109 p.
8. Moiseenko V.M. 2017. Mezhdunarodnaya migraciya v Rossii (SSSR) v konce XIX – pervoj treti XX. CHast' tret'ya: Mezhdunarodnaya migraciya v SSSR v 1923–1930 gg. [International migration in Russia (USSR) at the end of the XIX – first third of the XX. Part three: international migration in the USSR between 1923 and 1930]. Demograficheskoe obozrenie [Demographic review], 2(4): 122–123.
9. Moiseenko V.M. 2016. Emigraciya i immigraciya v RSFSR (SSSR) v 1920-е гг. [Emigration and immigration in the RSFSR (USSR) in the 1920s.]. Migraciya i social'no–ekonomicheskoe razvitie [Migration and socio-economic development]. Vol. 1. 1: 63–78.
10. Polyan P.M. 2001. Ne po svoej vole. Istoriya i geografiya prinuditel'nyh migracij [Not by choice. History and geography of forced migrations]. М.: OGI. 326 p.
11. Tyurkin M.L. 2009. Migracionnaya politika Rossijskoj Federacii. Opyt i perspektivy razvitiya [Migration policy of the Russian Federation. Experience and prospects of development]. М., 366 p.

12. Ulanis B.C. 1968. Dinamika naseleniya SSSR za 50 let. Naselenie i narodnoe blagosostoyanie [Dynamics of the population of the USSR for 50 years. Population and national welfare]. M.
13. Korniyushkina A.Y., Markhgeym M.V., Novikova A.E., Doronina O.N., Zajcev S.Y. 2017. Minimization of human rights risks: the constitutional legal experience of post-soviet states. Turkish online journal of design art and communication. Vol. 7, S-APRLSPCL: 352–356.
14. Makogon B.V., Markhgeym M.V., Minasyan A.A., Novikova A.E., Yarychev N.U. 2019. Logical classification of legal procedural restrictions. Revista Inclusiones. Vol. 6. 2-5: 395–401.
15. Makogon B.V., Savel'eva I.V., Lyahkova A.I., Parshina A.A., Emel'anov A.S. 2017. Interpretation of legal responsibility as a universal instrument of procedural legal restrictions. The Turkish Online Journal of Design Art and Communication. Vol. 7. S-APRLSPCL: 328–332.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Евтушенко Владимир Иванович, кандидат юридических наук, заместитель начальника управления ОГКУ «Государственный архив Белгородской области», Белгород, Россия

Бондаренко Алексей Александрович, директор ОГКУ «Государственный архив Белгородской области», Белгород, Россия

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Vladimir I. Yevtushenko, candidate of law, Deputy head of the Department of the state archive of the Belgorod region, Belgorod, Russia

Aleksej A. Bondarenko, Director of the state archive of the Belgorod region, Belgorod, Russia