перестройке, а затем к установлению нового, демократического устройства России. Под лозунгами «Реформы в опасности» и «Пресечь попытки реставрации прежнего режима власти» население было призвано к участию в общероссийском референдуме 25 апреля 1993 г. (в режиме «Да» или «Нет»). Тогда при минимальном участии населения в политической жизни и при низком рейтинге Б.Ельцина на посту президента для голосования было фактически мобилизовано 64% списочного состава избирателей. Аналогичный механизм и с еще большим мобилизационным эффектом был использован на выборах Президента России в 1996 г.

Однако мобилизационный механизм активизации политической активности во многих случаях был недостаточно эффективным. На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в декабре 1993 г., и совмещенном с ними всенародном голосовании по принятию Конституции России, участвовало (по официальным данным) чуть больше половины (54,8%) списочного состава избирателей. Как правило, не действовала мобилизационная модель привлечения избирателей на выборах регионального и муниципального уровней. В итоге к концу 90-х гг., по данным социологических исследований, тонус общественного мнения весьма изменился. В нем стало преобладающим отрицательное отношение к политическому режиму, к действиям органов государственной власти и их руководителям.

© Бойков В.Э., 2011

Ю.А. Авдеев,
В.Л. Ушакова

МОТИВАЦИЯ МИГРАНТОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ*

АВДЕЕВ Юрий Алексеевич – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории социальной и медицинской географии Тихоокеанского института географии ДВО РАН (e-mail: avdyural @ mail.ru)

УШАКОВА Валентина Леонидовна – научный сотрудник лаборатории социальной и медицинской географии Тихоокеанского института географии ДВО РАН (e-mail: ushakova@tig.dvo.ru)

* Статья подготовлена при поддержке гранта ДВО РАН. Проект № 09-II-СО11-001 «Миграционные процессы в азиатской России в XIX-начале XXI в.».

Аннотация. *Предпринята попытка установить взаимосвязь между интенсивностью переселенческого движения на вновь осваиваемые территории Дальнего Востока и мерами государства по регулированию этих процессов.*

Ключевые слова: *Дальний Восток России, переселение, мотивы мигрантов, законодательное регулирование.*

Потребность в ретроспективном анализе процессов заселения российского Дальнего Востока обусловлена прежде всего необходимостью решения практических задач, направленных на преодоление отрицательных миграционных тенденций последних десятилетий.

При сопоставлении новейших миграционных тенденций в восточных регионах России с усилиями государства выясняется, что мотивации мигрантов и действия государства (законы, постановления, стимулы и т. п.) нередко разнонаправлены и не приводят к желаемому для государства результату. На протяжении почти 150 лет рост населения в этом регионе происходит главным образом за счет миграционного притока. Последние два десятилетия этот источник начал истощаться и пока нет каких-либо признаков, что ситуация изменится. Наряду с абсолютным сокращением численности населения в Дальневосточном регионе отмечается и ухудшение качественных характеристик населения, что не позволяет, наряду с прочим, рассчитывать на рост здесь производительности труда. А это в свою очередь затрагивает уже проблемы национальной безопасности, решение которых требует всестороннего анализа с целью кардинального изменения ситуации, сложившейся в регионе.

Первые результаты такого исследования, представленные в статье, ориентированы на поиск взаимосвязи между мотивациями, отражающимися в законодательных или правительственных решениях, и мотивациями мигрантов.

Географически Амурская область, Приморский и Хабаровский края – это территория юга Дальнего Востока, которая активно осваивалась и заселялась со второй половины XIX в. Первоначально переселения осуществлялись по трем направлениям: 1) по воле государственных органов (ссылки, административное водворение, поселение воинских команд и т. д.); 2) добровольное, свободное переселение; 3) переселение в поисках работы или во избежание преследования по национальному или религиозному признаку[1].

Первый этап (1858 – 1882). Побудительными мотивами колонизации дальневосточной территории на этом этапе служили политические и военно-стратегические цели Российского государства.

[1] См.: *Рыбаковский, Л.Л.* Население Дальнего Востока за 150 лет.– М., 1990.–С 17. Есть и другие типы периодизации, но они не соответствуют целям нашего исследования. – *Прим. авт.*

Первыми осваивали дальневосточную территорию казаки. Амурские казачьи войска, согласно указу императора от 29.12.1858 г., заселяли, хозяйственно осваивали и обороняли новые территории по рр. Амуру и Уссури. Положение об Амурском казачьем войске было принято в 1860 г. Оно предусматривало наделение семей казаков земельными угодьями в размерах: от 400 десятин – офицерам, от 30 десятин – рядовым казакам на мужскую душу[1]. В законе 1870 г. предусматривалось выделение из казны для переселенцев в Южно-Уссурийский край 60 тыс. рублей.

Однако процесс заселения территорий казаками шел медленно. В 1874 г. был принят Закон «О водворении на китайской границе новых казачьих поселений». Законодательные акты крестьянских поселений на этом этапе касались важнейшего вопроса – величины земельных наделов на Дальнем Востоке. Об этом свидетельствует учрежденное 27.04.1861 г. Положение Сибирского комитета « О правилах для поселения русских и иностранцев в Амурской области и Приморской областях Восточной Сибири». Это был первый опыт целенаправленной государственной политики стимулирования миграции в России. С одной стороны, разрешалось переселение всем желающим за собственный счет без всякого денежного пособия от казны, а с другой – вводились новые правила переселения. Эти правила предоставляли переселенцам льготы, в том числе право пользования 100-десятинным семейным наделом. В этом проявлялась особенность колонизации дальневосточной территории в этот период – добровольное переселение и предоставление переселенцам семейного надела.

Движущим мотивом переселения крестьян из центральных районов России на Дальний Восток была неудовлетворенность размерами земельных наделов. В европейской части России средняя обеспеченность крестьян землей составляла 7 – 8 десятин на один двор при норме 15 – 16 десятин, а переселенцы получали по 100 десятин (самый большой в России надел)[2]. Кроме того, правительство продолжало увеличивать льготы семьям, уже переселившимся на восточную окраину. Об этом свидетельствуют решения Государственного совета от 03.11.1872 г. «Об освобождении сельского населения Амурской области от исполнения рекрутской повинности впредь до предстоящего ее преобразования на новых началах» и «О предоставлении жителям Приморской области Восточной Сибири льготы в платеже пошлин и отправлении государственных повинностей» (07.11.1872) .

В дальнейшем переселение происходило на основе решения Государственного совета от 26.01.1882 г. «О некоторых изменениях в правилах о льготах переселенцам в Приамурском крае». При этом льготы, предоставляемые русским подданным, не распространялись на иностран-

[1] См. Дальний Восток в материалах законодательства. 1856 – 1861 гг. – Владивосток, –2002.– С. 72 – 73.

[2] См. *Рыбаковский, Л.Л.* Население Дальнего Востока за 150 лет. – С. 51.

цев. Русские переселенцы на три года освобождались от местных (натуральных и денежных) налогов; члены переселившихся семей в течение полутора лет обеспечивались продовольствием; семьи переселенцев в первые пять лет освобождались от уплаты всех податей и налогов. Несмотря на это, миграция не приобрела широкомасштабного характера. За 1858 – 1882 гг. в Амурскую и Приморскую область прибыло 50,2 тыс. мигрантов (33,8 и 16,4 тыс. соответственно), т. е. мигранты прибывали примерно по 2 тыс. в год. На долю сибиряков приходилось 39,5 тыс. человек (62,1%), общего числа переселенцев[1]. В целом население Дальнего Востока возросло за этот период на 72,5 тыс., в том числе в Амурской области – на 44,3 тыс. а в Приморской – на 28,2 тыс.[2].

В 1882 г. во Владивостоке было создано Южно-Уссурийское переселенческое управление, возглавляемое С.С. Буссе. Необходимость образования управления была вызвана тем, что в начале 80-х гг. XIX в. Южное Приморье превратилось в основной колонизируемый район. До 1882 г. переселенческие вопросы решала полиция, которая выдавала разрешение на переселение. Южно-Уссурийское управление организовывало прием переселенцев во Владивостоке, устраивало их в местах нового жительства, снабжало сельскохозяйственными орудиями.

Этап 1858 –1882 гг. был периодом геополитического освоения, главная задача которого состояла в укреплении границ государства. За это время была создана законодательная база для переселенцев. Население прирастало, пополняясь крестьянским и казачьим сословиями. Численность переселенцев в регион составляла всего 3,3% от численности всех прибывших в азиатскую часть России. Из-за отсутствия транспортных путей юг Дальнего Востока первоначально осваивался переселенцами преимущественно из сибирских губерний. Предпочтение в миграционной политике отдавалось семейным поселениям и «переселениям обществом» (не менее 15 семей).

Второй этап (1883 – 1905). Ускорению освоения Дальнего Востока способствовало налаженное морское сообщение с европейской частью России. Правовым основанием для морских перевозок мигрантов послужил Закон «О казеннокоштном переселении в Южно-Уссурийский край» (01.06.1882). Успех колонизации был предопределен экономическими мерами, заложенными в этом Законе. Только в 1883 – 1901 гг. в Южно-Уссурийский край было перевезено морским путем 55,2 тыс. переселенцев. При этом переселенцы преимущественно прибывали не из сибирских губерний, а из Левобережной Украины, где быстрый прирост населения сопровождался обезземеливанием, что лишало крестьянство средств к существованию. Особенность второго этапа хозяйственного освоения рос-

[1] См.: *Кабузан, В.М.* Дальневосточный край в XVII – начале XX в. (1640 – 1917): историко-демографический очерк. – М., 1985. – С.61.

[2] См. там же.

сийского Дальнего Востока заключалась в том, что интенсивно заселялся Южно-Уссурийский край. С 1882 г. по 1905 г. в Амурскую и Приморскую области прибыло 161,4 тыс. человек, среди которых украинцы составляли 96,4 тыс. (58% общего числа переселенцев).

В июне 1892 г. Государственный совет принял решение «О продлении действия правил, касающихся переселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях, об изменениях и дополнениях этих правил». Свидетельства на право переселения в Амурскую и Приморскую области выдавалось тем семьям, которые выполняли все требования относительно прежних обязательств и могли распродать свое имущество у себя на родине, собрав таким образом средства для переселения. Эта мера давала возможность осилить переезд и обзавестись хозяйством на новом месте. Практика показала, что наиболее существенным был эффект от деятельности тех переселенцев, которые переселились на Дальний Восток самостоятельно. Очевидно, в этом на практике выразилось стремление крестьян стать хозяевами земли, что невозможным было для них в европейской части России[1].

В целях заселения территории вдоль Сибирской железной дороги и ее охраны привлекалось казачество. В соответствии с решением Государственного совета «О заселении казаками пограничной полосы Приамурского края» (1894) семьи казаков наделялись льготами. На три года они освобождались от местных налогов, освобождались от службы, получали ссуды на домообзаведение (600 руб. на семью), в течение года получали «провиантское довольствие». В результате этой политики за 1863 – 1897 гг. мигранты в приросте населения на Дальнем Востоке составили 67,7%. Очевидно, во второй половине XIX в. Дальний Восток был активно заселяемым и осваиваемым восточным регионом страны

Изменение отношения правительства к переселенческому процессу проявилось в принятии в 1900 г. Комитетом Сибирской железной дороги Положения «Об организации переселенческих участков в Амурской и Приморской областях». В соответствии с этим актом переселенческие семьи лишались права на получение по 100 десятин земли. Размеры их наделов стали определяться из расчета 15 десятин удобной земли на душу мужского пола, включая лесные угодья. Отменялась свобода выбора земель для заселения. Правительство через переселенческие управления заблаговременно приступило к массовой заготовке переселенческих участков. Таким образом, были созданы экономические предпосылки для появления среди переселенцев большой прослойки малоимущих семей. Приоритетом для правительства стало переселение на восток как можно больше населения из центральных районов, испытывавших нужду в земле. Учрежденное в это время Переселенческое управление занималось

[1] См.: *Романов, И.А.* Особенности государственного регулирования миграции на Дальнем Востоке // Социологические исследования. – 2004.– № 11.– С. 53.

разработкой и реализацией переселенческой политики, координацией действий других ведомств.

Несмотря на то, что льготы сокращались, переселенческая волна росла. К этому времени были построены и соединены Транссибирская (1892 – 1895), Уссурийская (1891 – 1897) и Китайско-Восточная (1897–1895) железные дороги, значительно активизировавшие миграцию населения из европейской части России на восток. Благодаря возросшим темпам заселения и освоения Дальнего Востока численность населения на втором этапе увеличилась с 67,7 до 382,6 тыс. человек.

Таким образом, период 1883 –1905 гг. является этапом преимущественно крестьянской колонизации. С одной стороны, меняется политика правительства в отношении переселенцев на Дальний Восток, сокращаются земельные наделы для землепользователей, ужесточается порядок их получения и т. п. А с другой стороны, созданная транспортная инфраструктура, регулярное железнодорожное сообщение послужили мощным толчком к дальнейшему заселению территории и увеличению численности населения этого региона.

В целом на этом этапе миграционный прирост населения составил 161 484 человека, или 7 340 человека в год.

Третий этап (1906 –1917) – этап наиболее интенсивного заселения и хозяйственного освоения территории. Увеличению переселенческого потока на Дальний Восток способствовало принятие в 1906 г. положения «О порядке применения в 1906 г. закона 6.06.1904 г. о переселении сельских обывателей и мещан землевладельцев на казенные земли». Новые правила разрешали отправлять ходоков, им, как и переселенцам, свидетельства выдавали без ограничений. Этот акт снял все препятствия для переселения крестьянских семей на новое место жительства.

В соответствии с реализацией аграрной политики П. Столыпина с 1906 по 1917 гг. усилился миграционный поток в восточные районы малоимущих и неимущих слоев крестьянства. Одновременно возрос приток неземледельческого населения в города, на золотые прииски, на строительство железных дорог.

Несмотря на значительный рост миграционных потоков в этот период, удельный вес населения Дальнего Востока в численности прибывших в Си -бирь значительно снизился, так как переселенческая политика П. Столыпина лишила Дальний Восток почти всех его преимуществ. В дальнейшем система государственных льгот для переселенцев расширялась и уточнялась в зависимости от экономической и миграционной ситуации. Если объемы переселения были значительными, понижались размеры ссуд, ограничивалось «ходачество».

В целом на третьем этапе миграционной политики прирост населения на Дальнем Востоке составил 274 911 тыс. человек, или в среднем 34 364 чело-

века в год[1]. На этом этапе относительно снизился поток украинских мигрантов и усилился приток неземледельческого населения.

Всего за 1858 – 1917 гг. миграционный прирост населения Амурской и Приморской областей составил 486 653 человека[22].

Регион заселялся не только за счет переселений из центральных губерний России, но и за счет иммиграции из соседних стран Азии. Правительство ограничивало влияние выходцев из этих стран на процессы колонизации в силу конкуренции. В 1861 г. иностранцам разрешили селиться семьями, они наделялись земельными угодьями, но в 1882 г. это разрешение было отменено, а в 1892 г. иностранцам было запрещено получать землю в пользование. В начале XX века политика сдерживания иммигрантов была продолжена.

Таким образом, военно-стратегические и социально-экономические цели заселения и освоения Дальнего Востока, начавшиеся в середине XIX в., определили основную государственную задачу – закрепит эту территорию, населенную постоянно здесь живущим русским населением, за Россией. Изначально здесь проводилась колонизационная политика, направленная на обеспечение притока русских подданных. В ходе освоения создавались специализированные органы государственного управления и патронажа, формировалась законодательная база переселенческого движения. Освоение территории было организовано и обеспечено властями под их контролем. Государство несло затраты на переселение и сельскохозяйственное освоение новых территорий. Более того, переселенцы получали государственные льготы и ссуды.

Заселений новых территорий Дальнего Востока, отличающихся от мест расселения по многим параметрам жизни и хозяйственной деятельности, проходило с большими трудностями, и требовало не только политической воли, но и четкого представления о стимулах, которые побуждали бы население покидать привычные обжитые места, и пускаться в неведомые дали. Каждый новый «сигнал» правительства, поощряющий население к переезду, воспринимался положительно потенциальными иммигрантами. Однако возникающие на пути переселенцев препятствия «гасили» волну перемещений, поэтому государству приходилось постоянно отслеживать эффективность принимаемых им мер. Необходимы были законодательные акты и финансовые вливания, поиск новых более эффективных средств, привлекающих сюда и удерживающих здесь новоселов. Без политической воли государства, без постоянной деятельности на федеральном уровне, без каждодневных усилий на местах трудно представить заселение слабо освоенной территории.

Сравнивая результаты усилий анализируемого периода с мерами по привлечению и закреплению населения на Дальнем Востоке в последние

---

[1] См.: *Кабузан, В.М.* Дальневосточный край в XVII – начале XX в…– С.112.

[2] См. там же.

два десятилетия, приходится признать, что предпринимаемые сегодня шаги не дают желаемого результата: население региона сокращается, миграционный приток не покрывает отток населения, ситуация усугубляется снижением качества населения.

Историческая аналогия весьма условна, иное время, иные условия воспроизводства населения, иные миграционные мотивации. Суть современной региональной миграционной политики не может сводиться к односложным решениям или контролю соблюдения паспортного режима. В данном случае речь идет о предотвращении угрозы утраты Дальнего Востока для России. Тенденция сокращения численности населения последних десятилетий в этом регионе должна быть преодолена, а это требует соответствующих мер. Необходимо учесть все разнообразие миграционных мотиваций, оценить их не только с позиций экономической целесообразности, но и определить приоритеты, закрепить их законодательно. Эти меры должны стать неотъемлемой частью миграционной политики Российского государства.

Список литературы

1. Дальний Восток России в материалах законодательства. 1856 –1861; 1871 –1880; 1881 –1889: 1890 –1895. – Владивосток, 2002 – 2006.

2. *Кабузан, В.М.* Дальневосточный край в XVII – начале XX в. (1640 – 1917): историко-демографический очерк. – М.,1985.

3. *Романов, И.А.* Особенности государственного регулирования миграции на Дальнем Востоке // Социологические исследования. – 2004. – № 11.

4. *Рыбаковский, Л.Л.* Население Дальнего Востока за 150 лет. – М., 1990.

© Авдеев Ю.А., 2011
© Ушакова В.Л., 2011