

К ВОПРОСУ О ВЫРАБОТКЕ ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ОБЛАСТЕЙ РОССИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

В статье рассматриваются проблемы регулирования волны китайской иммиграции на Дальнем Востоке России на рубеже XIX–XX вв. Опыт взаимодействия различных ведомств и местных властей при решении этого вопроса не бесполезен в настоящее время, так как ситуация вековой давности повторяется на наших глазах.

Ограничение притока китайских и корейских иммигрантов в дальневосточные районы России всегда было одной из трудноразрешимых проблем для приамурской администрации, с которой сталкивались все без исключения приамурские генерал-губернаторы. Обозначим лишь основные вехи в иммиграционной политике приамурской администрации, точнее, основные попытки в выработке иммиграционного законодательства для дальневосточных областей России, каждая из которых заслуживает самостоятельного исследования.

С момента присоединения Приамурья и Приморья к России до Первой мировой войны отношение русских властей к присутствию там выходцев из соседних государств, прежде всего китайцев и корейцев, прошло сложный путь от привлечения иногородцев в край до стеснения и ограничения.

Политика «привлечения» продолжалась примерно в течение первых двадцати лет владения краем, начиная с Высочайше утвержденных 26 марта 1861 г. правил, разрешавших иностранцам селиться в Амурской и Приморской областях с предоставлением землевладельческих льгот, освобождением от всяких налогов в течение 20 лет и т.п.

Отношение местных властей к ним на первых порах было настолько благожелательным, что генерал-губернатор Восточной Сибири М.С. Корсаков в 1862 г. даже консультировался с российскими дипломатическими представителями в Пекине по вопросу о предоставлении сосланным в Южно-Уссурийский край китайским подданным без жен и без права жениться «средств к жизни семейной», ради упрочения и усиления здесь этого «трудолюбивого и развитого класса населения» [1]. По инициативе русских же властей в середине 1870-х гг. впервые была выписана из Чжилийской и Шаньдунской провинций первая партия китайских рабочих по контракту на 2 года, с этого времени начался неуклонный рост числа отходников из Китая.

По мере освоения дальневосточной окраины, упорочения русской власти здесь, с одной стороны, и увеличения китайских подданных в крае, с другой, в начале 80-х гг. XIX в. с пересмотра правил 1861 г. начинается политика «стеснения». Высочайше утвержденным 26 января 1882 г. мнением Госсовета все установленные правилами 26 марта 1861 г. на двадцатилетний срок льготы по землевладению и по освобождению от всяких налогов были продлены лишь для русских подданных. Первый генерал-губернатор барон А.Н. Корф, находя невозможным из-за договоров с Китаем не только высылать китайцев из пределов России, но даже удалять их с занятых ими земель вблизи границы, тем не менее, считал необходимым принятие мер, направленных «к стеснению проживания там китайцев» [2].

Главной стеснительной мерой было введение в середине 1880-х гг. паспортной системы – правил, согласно

которым доступ в Приамурское генерал-губернаторство разрешался только через определенные пункты по предъявлении китайских паспортов для визирования и обязательного приобретения в течение одного месяца русского билета.

Правила о порядке выдачи китайским подданным русских билетов были введены с 1 мая 1885 г. в Приморской области, с 1 августа 1886 г. – в Амурской. За визирование национального паспорта нужно было уплатить 30 коп., за русский билет – 1 руб. 20 коп. Кроме того, был установлен дополнительный сбор в 30 коп. на покрытие расходов, связанных с введением паспортной системы (на канцелярские расходы), то есть всего 1 руб. 80 коп., при этом основной сбор зачислялся в государственную казну, а дополнительный – в депозиты местных губернаторов.

Китайские подданные, не имевшие визированных национальных паспортов или русских билетов, высылались за границу как бродяги. Русский билет выдавался на один год, затем его надо было обменять на новый с уплатой предусмотренных правилами пошлин. За уклонение от своевременного приобретения русского билета предусматривался штраф в размере 5 руб. Поскольку эти правила законной силы не имели, по инициативе А.Н. Корфа был принят закон 17 мая 1888 г., составивший статью 344 Учреждения Сибирского, предоставивший приамурскому генерал-губернатору право «облагать проживающих в крае корейцев и китайцев, если они не владеют недвижимостью в крае собственностью и не производят в нем торговых оборотов особыми сборами по его, губернатора, усмотрению» [3]. Это право сначала предоставлялось «в виде опыта на 10 лет», а затем, по истечении этого срока, регулярно продлевалось. После законодательного оформления эти правила распространились с 1889 г. и на корейцев.

По общему признанию, паспортные правила оказались несостоятельными в качестве меры по ограничению наплыва в Приамурье выходцев из соседних государств, поэтому паспортный сбор являлся скорее мерой чисто фискальной, направленной на получение с китайских подданных хоть какого-нибудь дохода казне за то, что они, используя слог местных чиновников, «безданно и беспошлинно» эксплуатировали богатства края.

Даже несмотря на увеличение в середине 1890-х гг. паспортного сбора до 5 руб. [7], число иммигрантов постоянно увеличивалось во все больших масштабах, особенно после русско-японской войны, заметно изменившей положение на Дальнем Востоке. По инициативе военного губернатора Приморской области, которую одобрил и поддержал генерал-губернатор С.М. Духовской, с 1 января 1894 г. в Приморской области и с 1 января 1895 г. в Амурской сбор с китайцев был увеличен до 5 руб. при сохранении штрафа в прежнем размере. Этот новый

5-рублевый сбор складывался из: налога в казну (4 руб. 10 коп.), сбора на канцелярские расходы (30 коп.) и гербового сбора (60 коп.). В июне 1911 г. паспортный сбор был увеличен еще на 15 коп. (по новому уставу гербовый сбор увеличивался до 75 коп.) и стал составлять 5 руб. 15 коп.

«Злополучная война», обострив проблему защиты дальневосточной окраины, вызвала необходимость проведения мероприятий по укреплению ее обороноспособности и экономическому развитию. Активизация дальневосточной политики, строительство Амурской железной дороги, Владивостокской крепости и пр. способствовали увеличению притока китайских и корейских рабочих, что обострило так называемый «желтый вопрос», который вскоре приобрел общероссийское звучание, стал обсуждаться в Думе. После русско-японской войны обострилась проблема, как она называлась в официальных документах, «ограничения наплыва желтой расы». Политика «стеснения» постепенно сменяется политикой «ограничения», что приводило к необходимости выработки иммиграционного закона.

Назначенный в 1906 г. на пост приамурского генерал-губернатора инженер-генерал П.Ф. Унтербергер в 1908 г. предписал Управлению государственных имуществ запретить сдачу казенных земель в аренду китайцам и корейцам и прекратить выдачу разрешений на наем корейских рабочих на прииски и другие горные работы, а также выступил инициатором пересмотра паспортных правил: сначала во Владивостоке особое совещание выработало проект правил, регулирующих доступ китайских и корейских подданных в Приамурское генерал-губернаторство и условия их проживания в крае, а затем, в мае 1908 г., по распоряжению Совета министров было создано межведомственное совещание по выработке проекта правил, которые предполагалось распространить и на Забайкальскую область Иркутского генерал-губернаторства.

Этот проект (назовем его условно «проект П.Ф. Унтербергера») преследовал двоякую цель: с одной стороны, создать некоторые ограничения для перехода китайцев и корейцев через границу, (преимущественно корейцев, ибо, в отличие от своих предшественников, считавших главным злом китайцев, П.Ф. Унтербергер считал, что главная опасность исходит от корейцев), а с другой – подчинить их пребывание в российских пределах большему контролю местной администрации.

По новому проекту китайские и корейские подданные допускались к пропуску и проживанию только для производства торговли, промыслов и других дозволенных занятий при условии предъявления визированного национального паспорта и приобретения русского билета, выдаваемого на годовой срок. Стоимость билета вместе с гербовым сбором определялась для взрослых в 5 руб., а для детей от 10 до 15 лет в 2 руб. 50 коп. В отличие от предыдущих правил проект содержал статью с перечислением персон non-grata – всем, страдающим изнурительными хроническими недугами или заразными болезнями, опасными для общества, увечным, дряхлым, малолетним (до 15 лет), если следуют без семьи, неспособным добывать средства к существованию своим трудом проект вовсе запрещал прибытие в Приамурье и Забайкалье. Нарушившие правила высылались за границу или, уплатив штраф (7 руб.

25 коп.), при согласии местных властей, могли выбрать русский билет. Предусматривалась ответственность (штраф 10 руб.) всех лиц и учреждений, предоставляющих жилье и работу нарушителям (безбилетным, с просроченными билетами и пр.). Сбор с билетов и штрафы должны были поступать в специальные средства МВД [4].

У Совета министров проект особых возражений не вызвал, и министр внутренних дел 28 октября 1908 г. представил его в Государственную думу. Не останавливаясь на обсуждении проекта в Думе, отметим лишь, что финансовая комиссия Думы, одоблив в общих чертах проект правил, признала необходимым издать его в виде закона в отношении вообще всех иностранцев, то есть как иммиграционный закон. Кроме того, финансовая комиссия признала недостаточно обоснованным статистическим материалом дополнительные штаты (для врачебного контроля, полиции, общей администрации), которые прилагались к проекту МВД. Для содержания дополнительного штата проект МВД предусматривал выделение 123 800 руб. Министерство должно было предоставить дополнительные оправдания штатного расхода за период доработки иммиграционного закона, на что требовалось достаточно много времени.

Таким образом, рассмотрение законопроекта тогда было отложено, все дебаты привели к тому, что вместо иммиграционного закона был принят так называемый Закон 21 июня 1910 г. «Об установлении в пределах Приамурского генерал-губернаторства и Забайкальской области Иркутского генерал-губернаторства некоторых ограничений для лиц, состоящих в иностранном подданстве» (впервые в документах такого рода уже фигурировали не «китайцы и корейцы», а «иностранцы»). По сути, это было очередное продление ст. 344 Учреждения Сибирского, только теперь не на год, как обычно, а «впредь до введения в действие общего иммиграционного закона». Запрещались найм иностранных рабочих на казенные работы и сдача казенной земли в аренду иностранцам. Исключения допускались в особых случаях по постановлениям Совета министров [5].

Закон 17 мая 1888 г. продолжал оставаться, по сути, единственным средством ограничения притока иммигрантов, причем, по общему признанию, малоэффективным. Закон 21 июня 1910 г. несколько ограничивал экономическую деятельность китайцев, но совершенно не позволял регулировать их допуск и проживание в русских пределах.

Следующий этап был связан уже с деятельностью Н.Л. Гондатти (сначала начальника Амурской экспедиции, затем, с 1911 г., приамурского генерал-губернатора), который стал инициатором ускорения решения этой проблемы. В начале февраля 1913 г. Совет министров возложил выработку проекта на особое межведомственное совещание по делам Дальнего Востока под председательством приамурского генерал-губернатора. И уже 9 апреля 1913 г. совещание обсудило представленный МВД проект иммиграционного закона (назовем его «проектом Н.Л. Гондатти») с учетом всех замечаний при обсуждении его в 1908–1909 гг., вместе с дополнительными штатами по областям, с предложением учредить специальный фонд, образованный из сборов и штрафов с иностранных подданных, для покрытия новых расходов [6].

Ни принцип организации такого фонда, ни выработанные правила возражений со стороны совещания не встретили при условии некоторых редакционных изменений. «Проект Н.Л. Гондатти» много вообрал в себя из «проекта П.Ф. Унтербергер», хотя имел и существенные отличия прежде всего в размере сборов, которые доходили до 10 руб., т.е. увеличивались в два раза. Правила предложили распространить на Иркутскую губернию и Якутскую область Иркутского генерал-губернаторства. Совет Министров 2 мая 1913 г. поручил министру внутренних дел представить этот проект для предварительного обсуждения в основные ведомства, а затем снова на одобрение правительства уже с учетом замечаний глав министерств.

Казалось бы, что уже ничто не мешало принятию иммиграционного закона, почти все министры его одобрили без каких-либо серьезных замечаний. Оставалось только представить проект в Государственную думу. Однако и на этот раз закон не был принят. Проект до войны так и не получил силы закона из-за позиции Министерства иностранных дел.

Фактически сразу после обсуждения проекта на апрельском межведомственном совещании началась продолжавшаяся больше года переписка между министром иностранных дел С.М. Сазоновым и министром внутренних дел Н.А. Маклаковым [7], которые так и не смогли прийти к соглашению даже после внесения законопроекта в Думу в 1914 г. На апрельском совещании представитель МИДа не высказал никаких замечаний по проекту, поскольку, как следует из отношения министра иностранных дел от 20 апреля 1913 г., им передали проект за два дня до совещания, «поэтому представитель Министерства иностранных дел не мог формулировать на совещании мнения своего ведомства относительно этого вопроса...» [8].

Основным положением нового законопроекта являлось запрещение доступа в Приамурское генерал-губернаторство и Забайкальскую область Иркутского генерал-губернаторства неимущих и неработоспособных иностранцев с помощью увеличения вдвое сбора и, самое главное, немедленной его уплаты при переходе границы. Раньше они проходили, визируя национальный паспорт, и в течение месяца должны были приобрести русский билет.

Как раз именно эта статья 1, предусматривающая выборку прибывающими иностранцами русского билета с уплатой 10-рублевого сбора при переходе границы, и вызвала несогласие со стороны Министерства иностранных дел, поскольку она противоречила соглашениям с Германией и Японией, предоставляющим иностранцам право проживания в России по своим национальным паспортам, визированным русскими консулами без выборки русских билетов в течение 6 месяцев по прибытии в Россию.

С.М. Сазонов предложил убрать это требование из статьи либо не распространять его на иностранцев, пользующихся правом наибольшего благоприятствования. Н.А. Маклаков решительно не согласился с такой поправкой, поскольку это условие являлось, по его мнению, основой всего проекта. Министр внутренних дел, как и приамурский генерал-губернатор, считал выборку русских билетов в пограничных пунктах с уплатой сбора единственным эффективным средством ограничения наплыва иммигрантов из Китая и Кореи, исходя из многолетнего опыта. Поэтому Н.Л. Гондатти еще в 1912 г. своей властью при-

нял решение брать сборы за паспорт сразу на границе, что вызвало протесты пограничных китайских чиновников и китайского правительства, и иммиграционный закон должен был это распоряжение узаконить.

Любопытно, как меняется со временем даже тон полемики в письмах. С началом переписки в апреле 1913 г. министр иностранных дел сообщал, что относится «с сочувствием к необходимости принимаемого закона», а большинство его замечаний у министра внутренних дел в ответном письме «не вызывали возражений». Затем, когда в центре обсуждения осталась только статья 1, тон писем становится все более раздражительным до жесткой формулировки в майском письме 1914 г.: «Министерство иностранных дел не видит каких-либо компромиссов в вопросе о выборке иностранцами русских билетов при переезде границы...» [7. Л. 33].

Получался замкнутый круг. Проект П.Ф. Унтербергера в свое время не был принят, потому что его предложили распространить на всех иностранцев и издать как иммиграционный закон. Министерство иностранных дел, кстати, тогда находило это очень желательным, поскольку все стеснительные меры в отношении только китайцев всегда вызывали протесты китайского правительства, они все шли через внешнеполитическое ведомство. Когда же, наконец, выработали общий иммиграционный закон, который, казалось бы, должен был положить конец этим протестам, его основная статья находилась в противоречии с договорами с Германией и Японией. Принимать оговорку министра иностранных дел о нераспространении статьи 1 на иностранцев, пользующихся правом наибольшего благоприятствования, означало автоматически вызвать опять протесты китайского правительства, тем более что тогда 10-рублевый сбор уплачивали бы только китайцы, поскольку после аннексии Кореи Японией корейцы формально становились японскими подданными и на них распространялось право наибольшего благоприятствования. Исключить этот пункт вовсе и распространить на китайцев право жить в течение 6 месяцев по визированному национальному паспорту означало обесмыслить весь проект. Исходя из многолетнего опыта борьбы с наплывом китайских подданных, как раз самая большая сложность состояла в том, чтобы заставить их выбрать русский билет в течение одного месяца (как правило, за это время они расходились по краю, являясь в массе своей нарушителями паспортной системы). Принять же иммиграционный закон в редакции МВД означало вызвать протесты Германии, Японии и всех прочих иностранцев.

Из-за столь существенного разногласия по основной статье проекта и необходимости его переработки законопроект МВД был взят обратно из Государственной думы, так и не получив законодательного утверждения. С началом войны этот вопрос утратил спешный характер. Во-первых, потому что китайцы из Европейской России с началом войны административным порядком высылались на родину, во-вторых, и в главных, после призыва в армию нужда в рабочих на Дальнем Востоке настолько обострилась, что правительство решило временно приостановить действие мероприятий, направленных к ограничению пользования трудом китайских и корейских рабочих.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Российский государственный исторический архив (РГИА)*. Ф. 394. Оп. 1. Д. 47. Л. 38.
2. *РГИА*. Ф. 394. Оп. 1. Д. 47. Л. 42.
3. *РГИА*. Ф. 1284. Оп. 185. Д. 23. Л. 330.
4. *РГИА*. Ф. 394. Оп. 1. Д. 47. Л. 47.
5. *РГИА*. Ф. 1284. Оп. 185. Д. 23. Л. 366.
6. *РГИА*. Ф. 394. Оп. 1. Д. 59. Л. 38–50.
7. *Архив внешней политики Российской империи (АВПРИ)*. Ф. 148. Тихоокеанский стол. Оп. 487. Д. 1056. Л. 20–35.
8. *АВПРИ*. Ф. 148. Тихоокеанский стол. Оп. 487. Д. 1056. Л. 20.

Статья представлена кафедрой отечественной истории исторического факультета Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «История» 10 ноября 2003 г.