

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ В РАМКАХ СССР: ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

В статье рассматриваются подходы к регулированию миграции населения в советский период. Значительное внимание уделено регулированию сельско-городских перемещений трудовых ресурсов в СССР.

The article discusses approaches to the regulation of population migration in the Soviet period. Considerable attention is paid to the regulation of rural-urban movements of labour resources in the USSR.

Ключевые слова: миграция трудовых ресурсов; государственное регулирование; паспортизация; сельско-городские перемещения.

Key words: migration of labour resources; government regulation; passport system; rural-urban movements.

С позиции совершенствования системы регулирования миграции трудовых ресурсов в Республике Беларусь весьма важным является исследование практики управления миграционными процессами в исторической ретроспективе. Рассматривая развитие подходов к государственному регулированию внутренних перемещений населения, следует подчеркнуть их тесную связь с динамикой развития белорусского общества. Основы формирования миграционной политики на различных этапах развития государственности закладывались в зависимости от конкретных условий, меняющихся в результате вхождения белорусских территорий в состав разных государств, особенностей политического уклада и проводимой внутренней и внешней политики.

Поскольку в качестве базиса для регулирования миграции населения выступает его документирование, позволяющее сформировать учетный механизм, фиксирующий передвижения граждан, можно говорить о том, что фундамент внутренней миграционной политики был заложен в период становления советской власти, когда с целью персонального учета населения был введен единый документ (удостоверение личности), в котором отмечались основные данные о владельце (место постоянного жительства, род занятий, семейное положение, отношение к воинской службе и т. д.). Позднее Совет народных комиссаров (СНК) РСФСР принял декрет «О прописке граждан в городских поселениях», которым было положено начало организации учета населения в городах и введения контроля за передвижением граждан [1, с. 108–117]. При прописке необходимо было предъявить один из документов: удостоверение личности, профсоюзный билет, справку с места жительства. Была установлена обязанность каждого лица, прибывшего в город на срок свыше трех суток, сообщить об этом в домоуправление, гостиницу, т. е. фактически зарегистрироваться.

В 1932 г. с целью учета населения городов, рабочих поселков и новостроек, разгрузки этих населенных пунктов от лиц, не связанных с производством и работой в учреждениях или школах и не занятых общественно-полезным трудом (за исключением инвалидов и пенсионеров), а также с целью предотвращения преступности подписано постановление «Об установлении единой паспортной системы по Союзу Советских Социалистических Республик и обязательной прописке паспортов» № 57/1917, в 1933 г. – постановление СНК СССР «О выдаче гражданам СССР паспортов на территории СССР». В результате к концу 1930-х гг. в стране сформировалась единая паспортная система [1, с. 108–117]. При приезде на выбранное место жительства, в том числе при смене адреса в пределах одного населенного пункта, паспорт должен был быть сдан на прописку в течение 24 ч. Прописанный паспорт был необходим и при приеме на работу. Таким образом, прописка по месту жительства являлась инструментом предотвращения неконтролируемой миграции населения.

Всеобщая паспортизация до 1976 г. не охватывала жителей сельской местности, однако население имело возможность получить в сельских советах справки и другие документы для продолжения учебы, осуществления военной карьеры, трудоустройства на создаваемых в городах предприятиях. Отсутствие паспортов у сельских жителей являлось существенным административным ограничением перемещения их в города, однако, как свидетельствует статистика, не могло сдержать значительного оттока населения из сельской местности. В период первых пятилеток ежегодный прирост городского населения в СССР составлял 6,5%, в дальнейшем по мере увеличения численности горожан относительный прирост снизился, но абсолютный остался высоким (в среднем за год 2,65 млн чел. в 1927–1988 гг.) [2, с. 20–21].

При рассмотрении практики регулирования перемещений населения на данном этапе следует упомянуть об особенностях социально-политической ситуации в стране, а именно о массовых переселениях в период коллективизации, в результате проведения которой из белорусских сел было выслано за пределы республики более 250 тыс. крестьян [3, с. 289]. Реализация плана индустриализации, требовавшая значительного притока трудовых ресурсов к местам возведения промышленных объектов и всесоюзных строек, также являлась одним из определяющих моментов в развитии внутренней миграции в стране и расширении оттока сельского населения в города. Только за последние годы первой пятилетки на заводы и фабрики БССР было организовано направлено более 100 тыс. жителей села [3, с. 271]. В 1924–1925 гг. проводилось плановое переселение в многоземельные районы СССР [4, с. 102]. Квалифицированные рабочие, инженеры, молодые специалисты организовано направлялись из БССР в наименее развитые союзные республики (Узбекскую, Таджикскую, Киргизскую и др.). Для членов партии и комсомола подобные командировки являлись партийными заданиями, невыполнение которых грозило исключением из коммунистической партии, что оставляло мало возможностей для свободного выбора места жительства и трудоустройства. Для выпускников учебных заведений предусматривалась система обязательного распределения в населенные пункты, где требовались соответствующие специалисты.

Таким образом, мобильность населения, необходимая для осуществления внутренней экономической политики, достигалась преимущественно с помощью административных рычагов. По нашему мнению, не следует принижать роль пропаганды и проведения общественной работы среди широких масс населения, реализация которых в советский период обеспечивала одобрительное восприятие индустриализации значительной частью жителей страны, считавших развернувшееся строительство важным шагом к улучшению жизни. Именно высокий энтузиазм работников, массово переезжавших к местам возведения новых промышленных объектов, позволил за короткий срок добиться впечатляющих результатов: только за годы первой пятилетки на территории республики были возведены 78 крупных, 480 средних и мелких промышленных предприятий [3, с. 273].

Следует также отметить попытки, наряду с организованными переселениями, использовать методы стимулирования территориальных перемещений трудовых ресурсов. Например, в 1923 г. был принят декрет СНК РСФСР «О льготах для командируемых на работы в отдаленные местности РСФСР», во вводной части которого отмечалось, что он издается «в целях облегчения командировок рабочих и служащих в отдаленные местности» (имелись ввиду не только временные поездки, но и направления на постоянную работу) [4, с. 102].

Период Второй мировой войны сопровождался массовыми переселениями немобилизованного населения Беларуси в связи с эвакуацией и реэвакуацией промышленных предприятий в восточные регионы Советского Союза. Позднее необходимость проведения восстановительных работ на бывшей оккупированной территории также дала мощный толчок интенсификации организованных миграционных процессов.

В послевоенное время государственная политика в области внутренней миграции была нацелена на поддержку освоения целинных земель в Северном Казахстане, строительства крупных гидроэлектростанций, металлургических и машиностроительных заводов, горно-обогатительных комбинатов, а также на содействие в освоении северных и дальневосточных территорий Советского Союза. При этом в отличие от сталинской эпохи помимо прямого административного давления, принуждающего работников к переселению, значительная роль в регулировании перемещений населения отводилась экономическим стимулам. Об этом свидетельствует введение на основе ряда указов Президиума Верховного Совета СССР 1945, 1947, 1960, 1962, 1967 гг. «северных» льгот и надбавок, а также с 1968 г. – районных коэффициентов к заработной плате рабочих и служащих на Урале и в производственных отраслях в северных и

восточных районах Казахской ССР. С течением времени первоначальные нормативные акты пересматривались в сторону увеличения надбавок и введения дополнительных льгот.

К 1988 г. надбавки были установлены в размере 10% по истечении первых шести месяцев, одного года, двух лет работы (в зависимости от района), с увеличением на 10% за каждые последующие шесть месяцев (один год, два года) работы, но не более 80% заработка; предусматривались обязательное обеспечение жильем по месту трудоустройства, бронирование жилой площади по месту постоянного жительства, возмещение фактических расходов, связанных с переездом работника и членов его семьи к прежнему месту проживания по окончании работ, а также были введены дополнительные отпуска, предоставлена возможность объединения отпусков на срок не более полугода и др. Все указанные льготы и надбавки к заработной плате распространялись на организованно направленных работников и лиц, по собственной инициативе прибывших для трудоустройства в районы, которые подпадали под действие данных нормативных актов.

Рассматривая проблему сельско-городских миграций населения в советский период, отметим, что на протяжении длительного времени сельскохозяйственная отрасль на территории Беларуси развивалась в условиях ограниченного финансового и материально-технического обеспечения, неэкономических методов стимулирования труда. Подобная ситуация на фоне широкого строительства промышленных предприятий в средних и крупных городах республики, становившихся местами концентрации трудовых ресурсов, являлась основой для массового оттока сельских жителей в городские поселения и предопределяла исчезновение многих белорусских сел. За период 1960–1993 гг. количество сельских населенных пунктов на территории Беларуси сократилось на 28%, а только в 1960-е гг. исчезло 6 489 сел [5, с. 3, 64].

Основу социальных и экономических регулирующих воздействий на процессы расселения составляли разрабатываемые Государственным планом БССР пятилетние планы развития народного хозяйства республики, которые фактически имели силу закона. В соответствии с ними корректировались генеральные планы развития городов и сельских населенных пунктов. В послевоенные годы был взят курс на увеличение доли тяжелой промышленности в структуре экономики БССР, что являлось активным средством регулирования перераспределения трудовых ресурсов на территории республики и активизировало приток населения в города.

В 1959–1962 гг. институтом «Белгоспроект» при участии Института строительства и архитектуры Академии наук БССР была разработана «Схема размещения производительных сил БССР», явившаяся первичным документом регулирования и установления параметров перспективного расселения между городами и сельской местностью на территории Беларуси [5, с. 23–24].

С середины 1970-х гг. строительство промышленных объектов осуществлялось также в небольших городах и поселках (Пинске, Березе, Барановичах, Светлогорске, Солигорске, Старобине, Лоеве, Верхнедвинске, Мяделе и др.), что воздействовало на локальное расселение, изменяло трудовой профиль местных жителей, а также являлось сдерживающим фактором ускоренного разрастания крупных городских агломераций (Минска, Гомеля, Витебска и др.).

Также в СССР для сдерживания неконтролируемого роста Москвы, Ленинграда, столиц союзных республик, промышленных и портовых центров определялись «лимиты» численности привлекаемых из других населенных пунктов работников, которые рассматривались как временные, в этой связи не получали право на постоянное жительство, т. е. имели место «ограничения в прописке». Ведомствам и организациям предписывалось не принимать на работу лиц, прописанных за пределами данных крупных городов и их пригородных зон.

Сокращение численности сельчан в результате долговременного интенсивного механического оттока населения в города в 1970-х гг. привело к существенной нехватке рабочей силы в аграрном секторе экономики БССР, усилились трудности ведения сельскохозяйственного производства, была предопределена необходимость расширения подготовки соответствующих специалистов учреждениями высшего образования республики, что и было предпринято в течение X пятилетки (1975–1980 гг.) – на территории БССР были открыты еще 2 учреждения высшего образования сельскохозяйственного профиля [5, с. 44].

Несмотря на большие затраты, связанные с подготовкой кадров для сельского хозяйства, проблема не была решена. Центральным комитетом Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) и Советом Министров СССР был принят ряд постановлений, касавшихся проблем нехватки дипломированных специалистов на селе, их закрепления на местах и усиления материальной заинтересованности в развитии производства.

Среди сельской молодежи широко проводилась профориентационная работа, призванная регулировать распределение трудовых ресурсов в сельской местности и сдерживать их мигра-

цию в города. Однако данные мероприятия не приносили ожидаемого эффекта в силу имевшихся на селе глубоких социально-экономических проблем: постепенного отчуждения сельчан от земли, средств производства, превращения их в наемных государственных сельскохозяйственных рабочих, высокой доли ручного труда из-за недостаточного уровня механизации и автоматизации трудоемких процессов, характерных для сельского хозяйства ненормированности рабочего дня и сезонности работ, низкой мотивации труда, отсутствия хорошей дорожной сети, перебоев с обеспечением мелких населенных пунктов товарами повседневного спроса, которые на фоне большой потребности в рабочей силе в городах, как результата индустриализации, сравнительно более высокого уровня оплаты труда горожан, лучших условий для жизнедеятельности, порождали перераспределение трудовых ресурсов в пользу городских агломераций.

Для выполнения необходимого объема сельскохозяйственного производства, особенно в период посевных и уборочных работ, из городов ежегодно приходилось привлекать в сельскую местность работников промышленности и других отраслей экономики.

Негативные последствия, активизировавшие процессы «обезлюдения» белорусской деревни, имела практика поддержки «перспективных» сельских населенных пунктов. Форсирование на основе командно-административных методов переселения сельских жителей из «неперспективных» малых деревень (составлявших подавляющее большинство сельских населенных пунктов) в крупные поселки имело целью сосредоточение ресурсов, направляемых на улучшение благоустроенности быта и досуга сельчан. Это, по мнению ведущих ученых, было обусловлено требованиями концентрации и специализации сельского хозяйства и недостатком средств для повсеместного социального развития села [5, с. 65]. Положенные на почву сформировавшегося мелкопоселенного характера расселения сельских жителей в БССР мероприятия в данном направлении, зачастую проводимые без учета экономического значения отдельных небольших селений, углубили деструктивные процессы в размещении сельского населения, активизировав новые волны миграции в города.

В 1980-х гг. на основе разработанной в 1981 г. Белорусским научно-исследовательским и проектным институтом по строительству на селе (БелНИИГипросельстрой) и Белорусским научно-исследовательским институтом градостроительства «Схемы размещения и развития городских и сельских поселений Белорусской ССР до 2000 г.» была предпринята еще одна попытка реконструкции сельского расселения, суть которой состояла в разделении между отдельными поселениями, образующими систему, функций по предоставлению сельским жителям всех видов услуг и выделении «местных центров» – населенных пунктов, возглавлявших объединение из нескольких близлежащих колхозов и совхозов и аккумулировавших предприятия и учреждения культурно-бытового профиля [5, с. 71]. Целью подобной реконструкции сельского расселения являлось повышение качества жизни сельчан, расширения доступности различных видов благ и услуг.

Таким образом, регулирование внутрисоюзного и внутриреспубликанского территориального перераспределения населения происходило преимущественно в результате прямого административного воздействия в виде плановых переселений, в том числе идеологического характера, и косвенно, как сопутствующий эффект от реализации тех или иных мероприятий. Как такового единого подхода в регулировании внутренней миграции населения в советский период не существовало, а оно проводилось как элемент социально-экономической политики через ряд опосредованных механизмов, это продуцировало определенные проблемы, связанные с возникновением трудоизбыточных и трудонедостаточных регионов, несбалансированностью социально-экономического развития отдельных республик, входящих в состав единого государства.

Список использованной литературы

1. **Дибель, В. Ю.** Паспортная система России: исторический аспект / В. Ю. Дибель // *Обозреватель*. – 2003. – № 5. – С. 108–117.
2. **Зайончковская, Ж. А.** Демографическая ситуация и расселение / Ж. А. Зайончковская. – М. : Наука, 1991. – 132 с.
3. **Гісторыя Беларусі** : у 6 т. / рэдкал. М. Касцюк (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск : Экаперспектыва, 2007. – Т. 5 : Беларусь у 1917–1945 гг. / А. Вабішчэвіч [і інш.]. – 2007. – 613 с.
4. **Моисеенко, В. М.** Территориальное движение населения: характеристика и проблемы управления / В. М. Моисеенко. – М. : Мысль, 1985. – 120 с.
5. **Сакович, В. С.** Белорусское село в 70–90-е гг.: миграция населения, трудовые ресурсы / В. С. Сакович. – Минск : Изд. В. С. Сакович, 1997. – 170 с.