ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПОЛИТИКИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПЕРЕСЕЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РСФСР

(середина 40-х – 80-е гг. XX века)

УДК 94 (470)

С.А. ПИСКУНОВ

Проблема государственного контроля миграционных потоков в условиях слабой заселенности некоторых регионов Российской Федерации представляется актуальной как в научном, так и в практическом отношении. Формирование современной правовой базы и структур, реализующих государственную переселенческую модель, не мыслится без учета и во многом основывается на предшествующем опыте. В этом отношении показательным является послевоенный период, ознаменованный сложной демографической ситуацией в стране.

В действующей Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 27) содержится норма, согласно которой «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» [2].

Напомним, что в послевоенный период действовала Конституция СССР 1936 года, в которой подобного рода статья не нашла отражения [3]. Не вдаваясь в исследование причин отсутствия данного положения, отметим, что в условиях сталинского и правления последующих партийных лидеров существовала, наряду с прочими, особая форма миграции, контролируемая и стимулируемая государством, предполагающая ненасильственную, добровольную основу – сельскохозяйственное переселение. Эта форма миграции предполагала перераспределение населения (преимущественно занятых в аграрной сфере) малоземельных территорий страны в многоземельные.

Тем самым целью статьи является анализ правовой базы переселенческой политики государства середины 40-х – 80-е гг. XX века. Хронологические рамки заявленной проблемы обусловлены следующими обстоятельствами: выбор нижней границы связан с возобновлением сельскохозяйственного переселения по окончании Второй мировой войны. Выбор верхней границы очевиден, поскольку изменения, активно происходившие в стране после 1985 г., отразились и на государственных мерах по привлечению граждан в сельскую местность РСФСР.

Итак, в послевоенный период миграционная политика СССР была призвана решить как минимум две актуальные задачи: во-первых, это возвращение миллионов людей на свою Родину: это и советские граждане, направленные на принудительные работы в Германию и другие страны, это и военнопленные, это и отступившие немецкие пособники, и беженцы [1, с. 203], и наоборот, репатриация населения других государств, проживавшего на территории СССР. К последним следует отнести польских граждан. И, во-вторых, поражение стран-агрессоров во Второй мировой войне предполагало отторжение от них части территории в пользу государств-победителей, в число которых вошел и Советский Союз. Естественно, что вновь присоединенные регионы требовали заселения в максимально сжатые сроки. Так, постановлением Совета Министров СССР от 7 апреля 1946 года №776 «О переселении колхозников и другого населения в районы Южно-Сахалинской области в 1946 году» было утверждено к перемещению из центральных областей РСФСР 4 000 семей, в том числе для работы в сельском хозяйстве – 1000, остальных предполагалось использовать на рыбных промыслах и предприятиях рыбной промышленности. Постановлением союзного правительства 9 июня 1946 года №1522 «О первоочередных мероприятиях по заселению районов и развитию сельского хозяйства в Калининградской области» план определялся 12 000 семей колхозников, в том числе 9 500 из центральный областей РСФСР и 2500 из областей Белорусской ССР [ГАРФ. Ф. А-327. Оп. 1. Д. 10. Л. 1].

Более того, по окончании Второй мировой войны особо остро встал вопрос о демобилизации красноармейцев, боровшихся с армиями агрессивного блока, их возвращении к мирной жизни. Таким образом, в 1946 году Приморский край готовился принять на постоянное жительство

1 000 таких семей [ГАРФ. Ф. А-327. Оп. 1. Д. 10. Л. 1].

Тем самым, начиная с 1946 года, именно Советом Министров СССР утверждались объемы и конкретные направления переселения. Для реализации задач союзного правительства на республиканском уровне принимались соответствующие решения, выполнение которых, в свою очередь, возлагалось на Советы Министров автономных республик, исполнительные комитеты краев и областей.

Подобная практика просуществовала сравнительно недолго – с 1950 года объемы и направления переселенческого движения стали включаться в народнохозяйственные планы. При этом план в течение года мог быть скорректирован правительством СССР. Так, распоряжением Совета Министров СССР от 26 марта 1950 г. №4040-р было разрешено привлечь в совхозы Сахалинской области в 1950 г. только 250 семей из предусмотренных 1 000 семей, переселение 750 семей переносилось на следующий год [ГАРФ. Ф. А-327. Оп. 1. Д. 72. Л. 3].

Со временем назрела необходимость в упорядочивании системы материального стимулирования мигрантов. С февраля 1953 года устанавливались льготы, содержавшиеся в одном нормативно-правовом акте и дифференцированные в зависимости от региона вселения. Например, единовременное денежное пособие для прибывших в Камчатскую область на главу семьи составляло 3 000 рублей, на члена семьи – 600 рублей; в Бурят-Монгольской АССР, Красноярском крае, Иркутской, Томской, Грозненской, Ростовской и Сталинградской (р-ны орошаемого земледелия) – 800 и 300 рублей соответственно. На строительство жилого дома в Амурской области выдавался кредит 15 000 рублей*, из них 50% за счет государства, тогда как в районах Карельского перешейка Ленинградской области эта цифра составляла 12 000 без какой-либо компенсации [ГАРФ. Ф. А-327. Оп. 1. Д. 111. ЛЛ. 32–42]. В 1959 г. уровень выдаваемого денежного пособия и кредита на строительство домов несколько был скорректирован, однако, качественных изменений в систему переселенческих льгот привнесено не было. Так, размер кредита на строительство жилого дома с надворными постройками для Амурской области возрос до 20 000 рублей, сохранив 50% участие государства в его погашении [7, с. 91–95].

Очередное повышенное внимание со стороны правительства к переселению было связано с началом целинной эпопеи. Принятое в 1954 году решение о массовом освоении земель Казахстана и РСФСР подразумевало и обеспечение трудовыми ресурсами этих регионов. Наряду с развернувшейся в прессе широкой пропагандой о необходимости поднятия целины и залежей правительством СССР в мае 1954 года были предусмотрены и некоторые стимулирующие меры: организация переезда, выплата пособия, а также предоставление кредита на строительство дома. При этом, что немаловажно, действие постановления распространялось на все категории прибывших, независимо от их статуса – плановый это был переселенец или самостоятельно приехавший, не имела значения и их социальная принадлежность [ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1. Д. 622. ЛЛ. 223–226]. Однако не каждый житель советской страны мог получить комсомольскую путевку или обеспечить за счет государства переезд в районы интенсивного освоения земельных просторов Казахской ССР, Урала и Сибири России. Ограничение затрагивало жителей так называемых многоземельных, слабозаселенных территорий. Так, амурчанин обратился к секретарю обкома с просьбой направить его на освоение целинных земель в Алтайском крае. Как значилось в официальном ответе, «комсомол, поддерживая желание П.К. Быковского работать на целине и залежах Алтая, отправить туда не может». Отказ обосновывался тем, что постановлениями ЦК КПСС и правительства Амурская область была отнесена к числу регионов, где шло интенсивное расширение пашни [ГААО. П-63. Оп.2. Д.318. ЛЛ.11–14, 36, 70].

Утвердившаяся практика определения наиболее важных и приоритетных с точки зрения хозяйственного освоения регионов будет продолжена и в дальнейшем. Это касается и форсированного развития Дальневосточного экономического района и Читинской области, что нашло свое отражение в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 июля 1967 года № 638, и сельского хозяйства Нечерноземной зоны, основные задачи по росту аграрного производства в которой содержались в совместном постановлении ЦК КПСС и Совмина СССР от 20 марта 1974 года № 206. И если в первом случае за 1968–1970 гг. предполага-

*Стоимость указана до денежной реформы 1961 года.

лось переселить в сельскую местность 23 900 семей (за предшествующие 1965–1967 гг. 15 130 семей), то применительно к Нечерноземью, по-прежнему направлявшему трудовые ресурсы восточным районам (теперь уже в меньшем объеме), в свою очередь стала широко применяться практика привлечения для работы на селе городских жителей [ГАРФ. Ф. А-518. Оп. 1. Д. 290. Л. 83; там же. Д. 308 Л. 128; там же. Ф. 5446. Оп. 1. Д. 815. ЛЛ. 1–47; там же. Оп. 106сч. Д. 1 514 ЛЛ. 296-372; там же. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 22. Л. 4].

Набравшая силу урбанизация затрудняла вербовку переселенцев как для межобластных перемещений, так и внутриобластных. Правительство СССР, стремясь хотя бы частично преодолеть эту негативную для сельских районов тенденцию, постановлением от 31 мая 1973 года №364 расширило преимущества для выезжавших трудиться в аграрном секторе. По-прежнему сохранив оплату проезда, провоза имущества, выдачу единовременного пособия, льготы на покупку жилого дома и крупного рогатого скота и увеличив их количественное выражение, документ содержал и некоторые качественные новшества.

Во-первых, это непосредственное участие хозяйств в погашении кредита на хозяйственное обзаведение принятых переселенцев. Так, согласно постановлению Совета Министров СССР от 13 марта 1959 года № 259 и принятым в соответствии с ним постановлением правительства РСФСР, выделялся кредит на строительство жилого дома с надворными постройками для Читинской области 2 000 рублей (в ценах после денежной реформы 1961 г.), при этом 50% погашалось государственным бюджетом. С мая 1973 года была введена следующая схема: размер ссуды составлял 6 000 рублей, из них 2 000 (1/3) погашались за счет государственного бюджета, еще 2 000 – (1/3) – хозяйством, а оставшиеся 2 000 – переселенческой семьей [6, с. 242–243; 7, с. 91–95; 8, с. 103–107].

В-вторых, включение в постановление нормы о возврате средств, затраченных государством и хозяйствами на приобретение скота и строительство домов с надворными постройками, переселенцами, выбывшими из колхозов или совхозов менее чем через 5 лет с момента вселения [6, с. 234–235].

В-третьих, глава или трудоспособный член семьи, заблаговременно направленный на строительство дома, имели право на получение суточного пособия в размере 1 рубля на время нахождения в пути в одном направлении, 50% причитающегося им пособия и оплату проезда от места выхода до места вселения и обратно [6, с. 237].

В-четвертых, разрешалось переселение только в те хозяйства, которые готовы к приему новоселов [6, с. 239].

Следующие нововведения были связаны с усилением в 60-е гг. конфронтации и военным столкновением с КНР, что нашло свое отражение и в мерах стимулирования заселения ряда территорий. Так, было включено положение о возможности полного или частичного соединения отпусков, но не более чем за 3 года, переселенцам в совхозы пограничных районов Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Читинской областей и Казахской ССР. Отмечалось, что стоимость проезда к месту использования отпуска и обратно один раз в 3 года должна оплачиваться за счет средств совхозов. Эту же схему предлагалось использовать и в колхозах. Также предполагалась выделять в первоочередном порядке за счет рыночных фондов легковые автомобили и мотоциклы для продажи переселенцам указанных выше территорий [6, с. 233, 235].

Весьма значительные перемены в нормативно-правовом регулировании государственной политики переселения приходятся на вторую половину 80-х гг. XX века.

ЦК КПСС, Совет Министров СССР и ВЦСПС постановлением от 22 декабря 1987 года было предписано «образовать в 1988 году в союзных и автономных республиках, в краях, областях и крупных городах хозрасчетные центры по трудоустройству, переобучению и профориентации населения, а в других районах и городах – хозрасчетные бюро по трудоустройству населения». Одной из задач создаваемых центров (бюро) являлось «комплектование необходимыми кадрами объединений, предприятий, организаций и учреждений, осуществление организованного перераспределения рабочей силы преимущественно из трудообеспеченных в трудонедостаточные районы» [5]. В августе 1988 года Совет Министров СССР постановил «признать целесообразным расширить практику переселения и общественного призыва молодежи в сельское хозяйство на основе договоров, заключаемых администрацией хозяйств (или от их имени органами по труду и социальным вопросам) с лицами, изъявившими желание работать в данном хозяйстве» [9, с. 515]. В этом смысле созданные центры и бюро пришлись кстати. За оказанные услуги взималась плата. Так,

за семью, направляемую в сельскую местность из союзных республик и областей РСФСР, хозяйство должно было заплатить соответствующему центру (бюро) в местах выхода 150 рублей, а в области вселения – 100 рублей. Подобная практика получила широкое распространение уже в следующем, 1989 году. Так, из 1 600 семей, запланированных на переселение, на 1 535 были заключены договоры (95,9%) [ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 1 345. Л. 166; там же. Д. 1 425. Л. 11].

В 1989 году союзным правительством будет принята программа социального развития села, предполагавшая наряду с прочими качественные изменения уровня жизни сельских тружеников, ускорение темпов роста их благосостояния, преодоление региональных диспропорций в обеспеченности сельского населения социально-культурными благами, устранение различий в условиях труда и быта жителей деревни и города [4]. Это означало, что государством была предпринята попытка повышения привлекательности жизни на селе в целом: и не только для тех, кто решился на переезд, но и тех, кто там проживал.

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы сельскохозяйственного переселения позволил проследить эволюцию модели государственной политики перераспределения трудовых ресурсов между регионами. Эволюция эта, как показало исследование, находилась в прямой зависимости от действия преимущественно геополитических, экономических и демографических факторов. Изменение внутреннего курса страны, олицетворяемое с М.С. Горбачевым, самым непосредственным образом отразилось и на политике сельскохозяйственного переселения, что дает основания говорить о зарождении принципиально иной, отличной от прошлого советского опыта, модели взаимоотношения «государство – плановый мигрант».

1. Земсков, В.Н. К вопросу о судьбе советских репатриантов в СССР [Текст] / В.Н. Земсков // Вторая мировая и Великая Отечественная войны: материалы Всероссийской научной конференции. М.: МПГУ, 2010. С. 202–218.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Консультант плюс. [Электронный ресурс]. URL: http: // consultant.ru (дата обращения: 25 октября 2012).

3. Конституция СССР (Утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 года, с измен. и допол., принятыми Верховным Советом СССР 15 января и 21 августа 1938 года) // Конституция Союза ССР и Конституции союзных республик. М.: Юридич. из-во НКЮ СССР, 1938. С. 5–25.

4. Постановление Совета Министров СССР от 5 апреля 1989 г. №290 «О программе социального развития села» (с изм. и доп., внесенными постанов. Совмина СССР // Правовая библиотека. Левоневский Валерий Станиславович. [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.levonevsky.org (дата обращения: 02.12.2012).

5. Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 22 декабря 1987 г. № 1457 «Об обеспечении эффективной занятости населения, совершенствовании системы трудоустройства и усилении социальных гарантий для трудящихся» // Консультант плюс [Электронный ресурс]. URL: http: // consultant.ru (дата обращения: 05.12.2012).

6. Собрание действующего законодательства СССР. Раздел 12. Законодательство о сельском хозяйстве. Книга 4. Том 32. М.: Известия, 1974. 368 с.

7. Собрание постановлений правительства Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М., 1959. №3.

8. Собрание постановлений правительства Союза Советских Социалистических Республик. М., 1959. № 5.

9. Собрание постановлений правительства Союза Советских Социалистических Республик. М., 1988. № 29.

10. ГААО (Государственный архив Амурской области).

11. ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации).