

---

---

**Валентина М. Моисеенко<sup>1</sup>**

Экономический факультет

Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова,

Российская Федерация, 119991, г. Москва,

Ленинские горы, д. 1, стр. 46,

<https://www.econ.msu.ru>

## **ПОЛИТИКА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ РАБОТНИКОВ В ОТДАЛЕННЫЕ МЕСТНОСТИ В СССР В 1920-е — НАЧАЛЕ 1930-х гг.**

**Аннотация.** После 1917 г. под влиянием новых общественных условий, начала индустриализации в СССР и политики освоения окраин возник новый тип миграции, обозначенный в официальных документах того времени как «перемещение работников в отдаленные местности». Систематизация законодательного регулирования этого типа миграций в отсутствие налаженного статистического учета является целью исследования, результаты которого представлены в данной статье. 1920-е гг. стали заметным рубежом в длительной истории заселения восточных районов России, но дорогостоящую практику привлечения специалистов, сложившуюся в середине 1920-х гг. в рамках ведомственного подхода, нельзя признать эффективной с точки зрения формирования устойчивого населения в этих районах.

**Ключевые слова:** межрайонная миграция; миграционная политика; трудовые ресурсы; отдаленные местности.

**JEL CODES:** J100

### **Перемещения работников в отдаленные местности — разновидность межрайонной миграции**

Возраставшие масштабы постоянных и сезонных перемещений населения в города из деревни и наоборот, сезонный отток части горожан, имевших земельные наделы в деревне, переселения крестьян в многоземельные районы за Уралом, официально разрешенные выезды за границу и др. не исчерпывают богатую палитру передвижений в период НЭПа и реконструкции народного хозяйства. При этом основные трудности изучения миграции связаны с состоянием учета данного процесса. По существу, о 1920-х гг. мы имеем обширные данные Всесоюзной переписи насе-

---

<sup>1</sup> Валентина Михайловна Моисеенко, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник лаборатории экономики народонаселения и демографии экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова. E-mail: mvm.msu@gmail.com

ния 1926 г., данные ведомственного учета отхода крестьян на заработки и переселений крестьян, первые материалы текущей статистики миграции в ряде крупных городов СССР в 1927–1928 гг.

Между тем под влиянием новых общественных условий после 1917 г. решались задачи организации управления государством. Новый этап миграции в конце 1920-х — начале 1930-х гг. был обусловлен индустриализацией страны, означавшей возросшее внимание к освоению окраин. В официальных документах 1920-х гг. межрайонная миграция, в основном специалистов, получила название «перемещений работников в отдаленные местности» (далее — ОМ). Характерно, что в условиях терминологической неразберихи конца 1920-х — начала 1930-х гг. (командировки, переброски, переводы, мобилизации и др.) термин «перемещения работников в отдаленные местности» сохранился. С учетом того, что часть льгот для работников в ОМ, как мы покажем дальше, распространялась на членов семей работников, речь идет о межрайонной (межреспубликанской) миграции.

Цель данной статьи — показать законодательную основу регулирования перемещений работников в ОМ. Такой подход объясняется отсутствием статистического учета, организацию которого сдерживали объективные причины — высокий уровень городской безработицы в СССР в 1920-е гг., требовавший от органов труда большого напряжения, различные источники финансирования перемещений в ОМ, наличие в составе перемещавшихся работников занятых в секретных отделах, подразделениях и др. Анализ перемещений работников ограничен также состоянием региональной статистики труда. Первые сведения о дифференциации средней заработной платы государственных служащих по союзным республикам были проанализированы за 1926/27 г. [И., 1928, с. 23]. Заработную плату высшего административно-технического персонала за 1926–1928 гг. рассмотрел А. Г. Рашин [Рашин, 1929, с. 29–46]. Характерно, что с учетом остроты проблемы дефицита специалистов в 1928 г. был организован персональный учет лиц, окончивших высшие и средние технические, сельскохозяйственные, ветеринарные и другие учебные заведения в СССР, до революционной России и за рубежом [Известия НКТ СССР, 1928, с. 514]. Учет специалистов был повторен в 1930 г. [Известия НКТ СССР, 1930, с. 67–73]. Но результаты учета не были, по-видимому, опубликованы в открытой печати<sup>1</sup>.

Отсутствие статистических данных о движении работников в ОМ оказало негативное влияние на качество принимаемых законов, определив, как мы покажем дальше, в значительной мере текучесть и изменчивость

---

<sup>1</sup> Гипотетически источниками сведений о перемещении работников в ОМ могут быть косвенные данные — бронирование жилья, состав обучающихся в высших и средних специальных заведениях.

форм правотворчества, необходимость постоянных дополнений и изменений, а главное — невозможность объективной оценки эффективности законов. К этому следует добавить отсутствие в конце 1920-х гг. публикаций, содержащих независимые суждения о принимаемых законах. В то же время не ослабевавшее внимание к законодательству не оставляет сомнения в том, что перемещениям работников в ОМ, особенно после 1927 г., придавалось возрастающее значение.

Термин «перемещения работников в ОМ» мы определили как организованную государством в основном межрайонную (нередко межреспубликанскую) миграцию квалифицированных кадров, составные элементы которой — численность и состав кадров, организация перемещения, районы прибытия и выбытия, льготы и поощрения, обязанности сторон после досрочного прекращения или расторжения трудового договора и др. — определялись законом<sup>1</sup>. Следует заметить, что организация перемещений работников в ОМ происходила в условиях высокого уровня централизации управления экономикой. Утвержденный в 1927 г. список общесоюзных предприятий, подведомственных ВСНХ СССР, состоял из предприятий военной промышленности, ведущих предприятий металлургической, электротехнической, горной, топливной, а также лесной, бумажной, химической, пищевой, текстильной отраслей промышленности, строительных предприятий, работавших в разных районах страны [СЗ СССР, 1927, с. 832–836].

Другим не менее важным фактором был дефицит квалифицированных специалистов, образовавшийся вследствие массовой эмиграции из России, больших потерь населения в ходе войн и революции, недостаточной подготовки кадров и в то же время высокого уровня городской безработицы. Так, на Москву и Ленинград приходилось до 50% всех безработных медицинских работников. «Люди как будто приросли к большому городу и не желают двинуться с места... Центры насыщены до отказа работниками интеллектуального труда... Идет невероятная конкуренция в подыскании работы». Одной из причин низкой мобильности работников просвещения назывался существенный разрыв в уровне заработной платы этой группы работников в Сибири и на Дальнем Востоке по сравнению с Украиной и Белоруссией: в обжитых районах она была выше [Деев-Хомяковский, 1928, с. 59, 61].

<sup>1</sup> См. *Троицкий И.* Льготы по работе в отдаленных местностях СССР // Вопросы труда. 1928. № 1. С. 72–79; Вопросы труда. 1928. № 2. С. 77–83. *Авдеев Ф. В., Войцехович М. В., Радишевский А. А.* Льготы по службе в отдаленных местностях. М., 1928; *Фрадкин Л. Е.* Служебные командировки и перемещения в пределах СССР. М., 1928; *Кенский С. И.* Льготы работников отдаленных местностей СССР. Законодательство и разъяснения по 1 августа 1928 г. С комментариями И. Е. Гвоздева. Хабаровск—Благовещенск, 1928; Кодекс законов о выплатах и преимуществах для военнослужащих Рабоче-крестьянской Красной армии и Рабоче-крестьянского Красного флота Союза ССР и их семей. Изд. второе, доп. М., 1925.

Кроме того, в рамках монополии государственного трудового посредничества биржи труда в 1920-е гг. обычно редко передавали излишки рабочей силы и переносили свои посреднические функции за пределы своих территорий. Предприятия и учреждения «боялись» материальных затрат, связанных с перемещением рабочей силы, и предпочитали обходиться местной, нередко менее квалифицированной рабочей силой, не учитывали эффективность привлечения квалифицированной рабочей силы. Следовательно, перемещения в ОМ могли происходить только при существенной поддержке государства.

Противоречивым в 1920-е гг. было влияние на перемещения в ОМ национально-территориального строительства СССР.

В 1922–1932 гг. в СССР было образовано 7 союзных республик<sup>1</sup>. Во всех союзных республиках, кроме республик Закавказья, было 16 автономных республик, 17 автономных областей и 10 национальных округов, т.е. общее число национальных единиц увеличилось с 33 до 53. Кроме того, были образованы 240 национальных районов и 5300 национальных сельсоветов, в которых, по терминологии 1920-х гг., был коренизирован аппарат и делопроизводство переведено на язык основных национальностей [Сулькевич, 1933, с. 22]. Параллельно с коренизацией проводились «украинизация», «белорусизация», «узбекизация» и т.д. аппарата управления<sup>2</sup>.

В то же время национально-территориальное строительство СССР включало создание предпосылок для социально-экономического единства государства и формирования командно-административной системы, одним из условий которого рассматривалась миграция квалифицированных кадров.

Основной закон (Конституция) СССР (1924) установил общий план народного хозяйства, единый государственный бюджет, единую денежную систему, включил положение об общесоюзном законодательстве, регулирующем межреспубликанские переселения и формирование переселенческого фонда. Важнейшие законы о труде также находились в ведении верховных органов СССР [Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик, 1957, с. 450–462].

Отмеченные выше условия определили политику государства в отношении перемещений работников в ОМ. Она состояла в повышенных правовых и материальных гарантиях в виде льгот и преимуществ, которые устанавливались законом для работников, перемещавшихся в ОМ

---

<sup>1</sup> РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР, Узбекская ССР, Туркменская ССР, Таджикская ССР.

<sup>2</sup> См. подробнее «Особые правила о службе в национальных районах» в кн.: Данилова Е. М. Действующее законодательство о труде Союза ССР и союзных республик. В 2-х томах. Т. 1. М., 1929. С. 551–558.

[Авдеев и др., 1928, с. 3–4]. Отметим, что разнообразная поддержка была характерна для переселенческой политики в России в начале XX в. После существенной корректировки политика стимулирования притока населения в восточные районы РСФСР была продолжена в советские годы. Она не потеряла значения и в современной России.

В итоге регулирование перемещений работников в ОМ в 1920-е гг., исходя из законодательства, разделилось на два периода. В течение первого периода (середина 1920-х гг.) регулирование перемещений ограничивалось территорией РСФСР, т.е. миграция работников в ОМ носила внутриреспубликанский характер. Общесоюзные законы, принятые во второй период — в конце 1920-х гг., — означали существенное увеличение масштабов перемещений, в том числе и межреспубликанских, а также кризис регулирования этого движения.

### **Перемещения работников в ОМ в РСФСР в середине 1920-х гг.**

Первые предпосылки регулирования перемещений работников в ОМ мы находим в КЗоТ РСФСР (1922). Здесь были определены порядок оплаты проезда командированных, правила приема и увольнения работника, их перемещения и др. Статья 9 раздела II КЗоТ РСФСР выделила особую группу работников, занимавших должности, требовавшие политического доверия или специальных знаний, связанных с личностью приглашаемого на работу [СУ, 1922, с. 1549].

Развивая ст. 9 раздела II КЗоТ РСФСР, закон 1923 г. подтвердил право найма всеми организациями, учреждениями и предприятиями, как государственными, так и частными, особой группы работников, минуя биржу труда, с последующей ее регистрацией на бирже труда [СУ, 1923, с. 265–268].

В особую группу были включены следующие должности: 1) административно-ответственные — руководители учреждений и предприятий, директора, управляющие делами и их помощники, начальники округов, управлений, дорог, начальники портов, врачи областного уровня, командный состав работников милиции, включая надзирателей и воспитателей мест заключения, и т.д.; 2) специалисты — инструкторы, лица с высшим техническим и агрономическим образованием, врачи-специалисты, научные работники и т.д.; 3) должности, связанные с хранением, сопровождением имущества и ценностей, — казначеи, кассиры, коменданты и т.д.; 4) должности, требующие политического доверия, — работники секретных отделов государственных организаций, все сотрудники, за некоторым исключением, государственных учреждений, партийных и профсоюзных организаций — ВЦИК, СНК, СТО, ГПУ, НКВД, ЦК РКСМ, Исполнительного комитета Коммунистического Интернационала и др.

Особая группа работников, как видим, составила «сердцевину» командно-административной системы советского общества. В дальнейшем она выделялась в особых списках, прилагавшихся к каждому закону о перемещениях работников в ОМ, что давало лицам, включенным в такие списки, право на дополнительные льготы и компенсации.

Закон 1923 г. впервые установил льготы для «облегчения командировок рабочих и служащих на постоянные работы в отдаленные местности РСФСР»<sup>1</sup>. Он распространился на работников, перемещаемых в порядке перевода (т.е. по инициативе и распоряжению нанимателя) из неотдаленных в отдаленные местности РСФСР<sup>2</sup>.

Льготы, общие для всех командироваемых в ОМ, состояли в компенсации затрат на перемещения, включая членов семьи, выплате двойной тарифной ставки в течение первых трех месяцев работы на новом месте, пособиях, выдававшихся в случае увечья, болезни, смерти командированного, преимущественном праве командированного на занимаемую должность при сокращении штатов и др.

Дополнительные льготы, помимо общих, полагались, как мы отмечали, лицам, занимавшим должности, вошедшие в «особый список». В числе дополнительных льгот были выплата полного трехмесячного заработка после трех лет работы в ОМ, компенсация затрат на переезд в любую местность РСФСР после шести лет работы в ОМ, право детей учиться во всех учебных заведениях после трех лет работы в ОМ, оплата их проезда к месту учебы, трехмесячный отпуск после пяти лет работы в ОМ, научная командировка для определенных групп лиц после пяти лет работы в ОМ и др.

Список ОМ формировался по так называемому перечневому принципу. В него вошли автономные республики РСФСР — Дагестанская, Туркестанская, Карельская (кроме Петрозаводска), Якутская, Башкирская, Киргизская (кроме Оренбурга и Уральска), автономные области — Монголо-Бурятская, Коми (Зырянская), Ойратская, а также большинство губерний Севера европейской части, Сибири и Дальнего Востока, кроме губернских городов [СУ, 1923, с. 1235–1238].

Стратегический характер закона 1923 г. подтвердило постановление 1923 г., распространившее льготы, установленные для работников советских учреждений и предприятий в ОМ, на весь командный и при-

---

<sup>1</sup> Термины «командировка», «командировочный» были определены законодательно позже. Продолжительность командировки была ограничена 2 месяцами.

<sup>2</sup> Термин «отдаленная местность» был, по-видимому, заимствован из литературы (например, у И. С. Тургенева — «места не столь отдаленные»). В настоящее время термин «отдаленная местность» означает территорию, «находящуюся далеко от центра страны, столицы». (Большой академический словарь русского языка. М.-СПб.: Наука. 2010. Т. 14. С. 407). Именно такой смысл — районы, находящиеся далеко от центра страны, — имелся в виду в 1920-е гг.

равненный к нему политический состав военного и морского ведомств СССР. В постановлении термин «перемещение в ОМ» был впервые дополнен расстоянием свыше 1000 верст в качестве условия получения льгот [СУ, 1924, с. 221–223]. Таким образом, с помощью расстояния «выделялись» «дальние» перемещения. Величина расстояния отразила условия 1920-х гг. — плохое состояние транспорта, дорог, возросшие различия между центром и периферией как следствие военно-революционных катастроф. При этом пересечение административной границы территории было второстепенным фактором: часть перемещений могла происходить в пределах губернии, автономной республики и т.д.

Но уже в 1925 г. «гражданский» закон (1923) был отменен в силу «формальных и практических соображений» [Авдеев и др., 1928, с. 4]. Неточным в законе 1923 г. было признано использование термина «командировочный», распространенного на широкий круг рабочих и служащих. Поэтому закон 1925 г. ограничил круг работников, направляемых на работу в ОМ, государственными предприятиями и учреждениями [СУ, 1925, с. 781–784]. Под действие закона 1925 г., помимо работников частных предприятий и общественных учреждений, не попадали массовые вербовки и переброски рабочей силы, отдельные лица, направленные на работу в ОМ, если расстояние между пунктом отправления и пунктом назначения было менее 200 верст. Согласно инструкции НКТ РСФСР, право на льготы в ОМ не имели лица, прибывшие в ОМ в командировку, направленные на временные и сезонные работы, прибывшие по собственной инициативе в поисках работы, в составе частей РККА и др. [Известия НКТ СССР, 1927, с. 156–157]. Введение ограничений косвенно признало, с одной стороны, привлекательность ОМ, а с другой — нежелательность «излишнего» притока населения в ОМ.

Характерно, что состав должностей, включенных в особый список, прилагавшийся к закону 1925 г., был существенно расширен по сравнению с 1923 г. Судя по составу должностей, включенных в такой список, можно сделать вывод о большой роли миграции на данном этапе в формировании органов государственного управления и социальной сферы автономных республик и автономных областей, северных и восточных губерний РСФСР. Заметим, что в перечень ОМ, согласно существовавшему в 1925 г. территориально-административному делению РСФСР, входили территории Средней Азии — Туркестанская и Киргизская (кроме Оренбурга и Уральска) автономные республики.

Как видим, законы 1923 и 1925 гг. установили льготы и компенсации для работников ОМ на значительной территории РСФСР. Хотя проблема перемещений рассматривалась как сугубо ведомственная и закрытая для обсуждения, на первом этапе выявились недостатки. С одной стороны, выросла привлекательность ОМ (по-видимому, неодинаковая для раз-

личных групп специалистов и районов), с другой — возникла необходимость ограничения притока населения в ОМ, возможно, из-за сильного давления «выталкивающих» факторов в районах выхода (высокой безработицы, низкой заработной платы и т.д.). В середине 1920-х гг. проявилась характерная тенденция расширения списка должностей, дававших право на дополнительные льготы и преимущества, что было следствием определяющих позиций ведомств в разработке законодательства. Текучесть кадров в ОМ вступала в противоречие с существенными затратами государства на их перемещение и выплату льгот и компенсаций, хотя законы 1923 и 1925 гг. предусматривали возвращение части льгот в случае увольнения работника по собственному желанию предприятию или учреждению, выдавшему льготы [Известия НКТ СССР, 1926, с. 8]<sup>1</sup>. Для стабилизации положения в 1927 г. государственные учреждения и предприятия, а также кооперативные и общественные организации РСФСР получили право заключать с приглашенными на работу в ОМ специалистами трудовые договоры на срок до трех лет [Известия НКТ СССР, 1927, с. 248].

В конце 1920-х — начале 1930-х гг. роль перемещений работников в ОМ увеличилась в условиях индустриализации окраин и продолжавшихся территориально-административных преобразований в стране.

### **Законы о перемещении работников в ОМ в СССР в конце 1920-х — начале 1930-х гг.**

С 1 июня 1927 г. в СССР начал действовать новый закон о льготах для работников государственных учреждений и предприятий в ОМ [СУ СССР, 1927, с. 527–529]. Общесоюзный закон считался «безусловно необходимым» [Троицкий, 1928, с. 72–73]. Он распространялся на лиц, начавших работать в ОМ после введения закона (1 июня 1927 г.), и на лиц, работавших в ОМ до введения этого закона<sup>2</sup>. В итоге возникла необходимость согласования республиканских и общесоюзного законов (1927), определения прав работников на те или иные льготы, стажа работы в ОМ, условий перевода из одной местности в другую, с одного предприятия на другое и т.д. Такие вопросы нередко решались в суде.

---

<sup>1</sup> Учитывая особенности Дальневосточной области, закон 1923 г. [СУ 1923, № 69, ст. 693] был дополнен следующими положениями: 1) все рабочие и служащие, командированные на работы на Дальний Восток и получившие льготы, были обязаны отработать на Дальнем Востоке не менее 1 года; 2) проработавшие менее 1 года были обязаны возместить все дополнительные расходы учреждений и предприятий по использованным льготам [Кенский, 1928, с. 5].

<sup>2</sup> В публикациях конца 1920-х гг. рассматриваются различные коллизии, даются разъяснения, приводятся примеры судебных решений по вопросам исчисления стажа работы в ОМ, льгот и т.д.



Закон 1927 г. внес существенные изменения в политику перемещения работников в ОМ. Уточненное понятие «отдаленная местность», дополненное расстоянием между местом жительства и местом новой работы (свыше 1000 км железнодорожного или 500 км иных путей), как считалось, позволило преодолеть «недостатки» перечневой системы.

Другим нововведением стало разделение ОМ на два пояса. К первому относились местности с особо тяжелыми условиями сообщения и связи с центром, тяжелыми климатическими условиями и особо низким культурным уровнем, ко второму поясу — остальные ОМ. Заметим, что критерий «низкий культурный уровень» вряд ли корректен в данном случае.

В состав I пояса ОМ вошли районы Крайнего Севера европейской и азиатской частей РСФСР, ряд территорий Уральской губернии, Адаевский уезд Казахской АССР, значительное число районов Узбекской ССР, включая Таджикскую АССР (кроме ряда вилайетов), и все местности Туркменской ССР.

Пояс II ОМ составили автономные республики и автономные области РСФСР, губернии Севера Европейской России, Сибири и Дальнего Востока, за исключением территорий, вошедших в I пояс, а также местности ЗСФСР и Узбекской ССР, кроме отнесенных к I поясу и г. Ташкента.

В то же время, согласно п. 14 закона 1927 г., союзные республики получили право устанавливать льготы работникам (переводимым или вновь приглашаемым в ОМ в их пределах) без учета расстояния.

Понятие «отдаленная местность», определенное законом 1927 г., отразило новый этап усиления ведомств. Перечень ОМ по поясам утверждался НКТ СССР по соглашению с НКФ СССР и ВЦСПС на основе представлений НКТ союзных республик и *заинтересованных* (курсив наш. — В.М.). Народных Комиссариатов Союза ССР. В итоге территориальная сфера применения закона 1927 г. существенно расширилась. Введение льгот и компенсаций для ряда групп специалистов означало, что огромная часть территории СССР получила статус «отдаленных местностей». При этом принцип «перечневой системы», хотя и дополненный расстоянием, не учитывал параллельно разрабатывавшуюся в эти годы проблему районирования страны. «Оставшаяся часть» страны — УССР, БССР и большая часть европейской части РСФСР — становилась «донором» квалифицированных кадров для ОМ. Увеличение территорий, предоставлявших работникам льготы и компенсации, означало также рост масштабов и интенсивности перемещений работников в ОМ и в пределах ОМ.

Закон 1927 г., как и закон 1925 г., подчеркивал, что под его действие подпадали исключительно работники, направляемые в ОМ государственными учреждениями и предприятиями. В действительности круг «нерегулируемых работников», прибывавших в ОМ, расширился за счет лиц, с просьбой которых о переводе соглашалось предприятие или учрежде-

ние. [Кенский, 1928, с. 25]. Помимо этого работники кооперативных, профессиональных и общественных организаций получили право на льготы при наличии письменного соглашения работника с нанимателем.

Закон 1927 г. расширил перечень лиц, не имевших права на льготы в ОМ. Помимо лиц, перечисленных в законе 1925 г., права на льготы в ОМ не имели прибывшие самостоятельно в поисках работы, приглашенные на работу в ОМ из-за границы, прибывшие в ОМ до их советизации и т.д. Таким образом, продолжившуюся политику снижения «давления» на ОМ дополнил усилившийся политический контроль за составом прибывавших в ОМ.

Мы не можем количественно оценить изменения в льготах и компенсациях, установленных законом 1927 г. Хотя закон 1927 г. уменьшил размер отдельных видов льгот, но такое уменьшение было в полной мере компенсировано повышением других льгот [Троицкий, 1928, с. 82]. Современники положительно оценили закон 1927 г., опыт которого был использован при разработке других законов, «стимулировавших» перемещения специалистов.

В данном случае отметим постановку новой цели политики — «не только привлечение на работу в ОМ квалифицированной рабочей силы, но и ее удержание... на возможно более продолжительный срок». Борясь с «нездоровыми явлениями», право на льготы ставили в зависимость «не столько от факта переезда, сколько от фактически отработанного времени» [Троицкий, 1928, с. 82]. Реализуя эту цель, закон 1927 г. установил процентные надбавки к получаемому работником окладу: в размере 10% после каждого года работы в местностях первого пояса, 10% после каждого трех лет работы в местностях второго пояса. При этом общий размер надбавок не должен был превышать 100% оклада.

По сравнению с законом 1925 г. был снова расширен список «особой группы» должностных лиц, дававший право на дополнительные льготы.

Административная группа выросла за счет заведующих отделами (управлениями) комиссариатов союзных и автономных республик, заведующих статистическими управлениями автономных республик, их заместителей и помощников, краевых, областных и губернских инспекторов мест заключения, начальников управлений и заведующих финансовыми отделами и т.д.

Впервые в перечень должностных лиц «особой группы» была включена категория хозяйственно-промышленных работников, что свидетельствовало о возросшем внимании к экономической политике в ОМ (Известия НКТ СССР. 1927. № 21. С. 307–308).

Льготы для работников, включенных в особый список, в 1927 г. состояли в трехмесячном отпуске (вместе с очередным отпуском), предоставлявшемся за каждые три года работы в первой зоне и за каждые пять лет —

во второй зоне. Современники отметили положительное значение в сохранении квалифицированных кадров в ОМ такой льготы, как прием в учебные заведения детей работников после трех лет работы на правах лиц физического труда [Троицкий, 1928, с. 82–83]. По соглашению сторон части работников «особой группы» предоставлялась научная командировка.

«Привилегированная» подгруппа «особой группы» при увольнении не по своей вине имела право на получение заработной платы за шесть предстоящих месяцев. Помимо этого льготы по оплате нанимателем проезда детей к месту учебы могли предоставляться до истечения трех лет работы родителей в ОМ. За работником этой подгруппы сохранялась жилая площадь на прежнем месте жительства, если на ней оставались члены семьи работника, проживавшие с ним до отъезда [Троицкий, 1928, с. 78–79].

После 1927 г. продолжилось расширение списка должностных лиц, имевших право на дополнительные льготы, уточнение перечня ОМ [Известия НКТ СССР, 1928, с. 520–521 и др.].

В 1928 г. были внесены изменения и дополнения в льготы для работников государственных учреждений и предприятий в ОМ [Известия НКТ СССР, 1928, № 30–31, с. 520–521 и др.]. В частности, были уточнены правила оплаты проезда в ОМ разных категорий работников — переводимых по инициативе администрации, по личной просьбе или вновь назначаемых. В случае увольнения, кроме полной ликвидации предприятия, работникам гарантировалась выплата оклада за последующие шесть месяцев. За работниками промышленных и транспортных предприятий сохранялась жилая площадь в местах выхода, если на ней оставались проживать члены семьи работника.

В конце 1920-х гг. произошло дальнейшее расширение льгот и круга специалистов, имевших право на льготы в ОМ. В 1928–1929 гг. были повышены льготы для работников в особо удаленных местностях Дальневосточного края [Известия НКТ СССР, 1928, № 30–31, с. 451–452; Известия НКТ СССР, 1928, № 34–35, с. 520; Известия НКТ СССР, 1929, № 17, с. 267], установлены льготы для специалистов водохозяйственных учреждений республик Средней Азии, Казахской АССР и ЗСФСР [Известия НКТ СССР, 1929, № 7–8, с. 97], специалистов государственных предприятий по добыче золота и платины [Известия НКТ СССР, 1928, № 47–48, с. 721–723; Известия НКТ СССР, 1930, № 7, с. 136].

Существенные изменения в политике перераспределения рабочей силы, происходившие в стране, затронули и специалистов. В 1927 г. были приняты меры по привлечению специалистов на работу в государственные промышленные (а затем и транспортные) предприятия вне крупных городских поселений [Известия НКТ СССР, 1927, № 32–33, с. 466–467; Известия НКТ СССР, 1928, № 17, с. 258–259; Известия НКТ СССР, 1928,

№ 30–31, с. 457–459]. Эти постановления, как и регулировавшие перемещения работников в ОМ, включали перечень льгот, должностей и список местностей. Льготы распространялись на специалистов промышленных предприятий с числом рабочих не менее 100 человек, а затем и специалистов транспортных предприятий. За исключением губернских и бывших губернских городов, в состав территорий, на которых действовали такие льготы, вошли в РСФСР Башкирская автономная республика, Вологодская область, Вотская автономная область, Вятская губерния, Карельская автономная республика (районы Олонецкий и Прионежский), г. Касимов Рязанской губернии, Ленинградская область (округа Лодейпольский и Череповецкий), Марийская автономная область, г. Мелекес Самарской губернии, Подмосковский угольный бассейн, Приокский горный округ, Северо-Двинская губерния, Уральская область, Чувашская автономная республика и др., в УССР — Донбасс, Криворожский округ и др. [Известия НКТ СССР, 1928, № 17, с. 258–259].

Льготы были установлены для сельских учителей, медицинских и агрономических работников, работников просвещения, направляемых на работу в сельскую местность, работников Магнитстроя, Магнитогорского завода, промышленных предприятий Шахтинского округа и др.

Как видим, за короткий период в стране сформировалось законодательство, установившее льготы для специалистов различных отраслей экономики в различных районах. С учетом этого постановление, введившееся с 1 октября 1930 г. и охватывавшее льготы для лиц, работавших в ОМ СССР и вне крупных городских поселений, должно было систематизировать законодательство по перераспределению специалистов, внося в него некоторые изменения [Известия НКТ СССР, 1930, № 31–32, с. 664–665; Известия НКТ СССР, 1930, № 31–32, с. 665–679]. Закон 1930 г. предусматривал льготы для работников общесоюзных предприятий и организаций, а также для лиц, работавших в смешанных акционерных обществах, кооперативных и общественных организациях, в Дальневосточном крае — для работников частных предприятий. В союзных республиках действовало право, позволявшее вводить дополнительные льготы для работников республиканских и местных учреждений, предприятий и организаций.

Мы не можем подробно рассмотреть объемное постановление 1930 г. Обратим внимание только на положения, относящиеся к перемещениям специалистов в ОМ.

Прежде всего был снова расширен круг специалистов, которым предлагались льготы. В него вошли: работники, переводимые по распоряжению администрации, хотя бы и по их личной просьбе, а также приглашаемые на работу вновь; мобилизованные на работу советскими органами, а также общественными организациями; распределенные после окончания учебных заведений. В то же время, помимо отмеченных выше кате-

горий, льготы не могли получать лица, лишенные избирательного права (в связи с их высылкой и ссылкой), а также лица, «вычищенные из аппарата по 1-й категории».

Разделение ОМ на два пояса учитывало критерии удаленности от центра и «трудности условий работы». При всей неопределенности последнего критерия его введение должно было отразить, по-видимому, потребности промышленности и строительства в ОМ.

Для получения льгот закон 1930 г. разделил работников на три группы в зависимости от их квалификации и занимаемой должности. Список должностей и специальностей по каждой группе устанавливали соответствующие инструкции. Например, в первую группу были включены высший административный персонал и специалисты высшей и средней квалификации, занятые главным образом в материальном производстве, во вторую — руководители учреждений и предприятий не ниже районного уровня, специалисты высшей квалификации, в третью — работники, не отнесенные к двум предыдущим группам. Отметим, что в опубликованном перечне работников первой группы высший административный персонал не был назван. Расстояние (не менее 1000 км железнодорожного пути) в качестве условия получения льгот было установлено только для второй и третьей групп специалистов.

Временное пребывание работников как принцип политики в ОМ, заложенный в предыдущих законах, сохранился и в законе 1930 г., хотя трудовые договоры с работниками ОМ могли заключаться на срок до пяти лет, что повышало стабильность кадров. При этом работники первой группы получили дополнительную льготу — возможность оплаты проезда в ОМ для «предварительного ознакомления с условиями работы». Увольняющийся работник, как мы отмечали, имел право на выходное пособие, которое при определенных условиях могло достигать величины шестимесячного заработка.

Неизменной осталась 10%-ная надбавка к заработной плате в местностях 1-го пояса после каждого года работы, а в местностях 2-го пояса — после каждых трех лет работы. «Отпускные» льготы также были поставлены в зависимость от продолжительности работы в ОМ.

При поступлении и обучении во всех учебных заведениях дети работников первой и второй групп приравнивались к детям рабочих. Наниматель оплачивал дважды в год их проезд в учебное заведение, а в ряде случаев и стипендию учащимся.

Заметные изменения были внесены в жилищные льготы. За работниками первой и второй групп сохранялась жилая площадь независимо от того, оставались ли на ней члены семьи работника или уезжали вместе с ними в ОМ. За работниками, прибывшими в местности 1-го пояса, жилая площадь сохранялась в течение трех лет, 2-го и 3-го поясов — в те-

чение двух лет со дня отъезда. Как видим, льготы по сохранению жилья стали важным фактором стабилизации кадров.

В силу объективных причин закон 1930 г. о льготах для лиц, работающих в отдаленных местностях СССР и вне крупных городских поселений, оказался последним в политике перемещения работников в ОМ и действия КЗоТа 1922 г. Оценка эффективности этого закона, как и других, ранее принятых (1923, 1925, 1927), не могла быть произведена, как мы уже отмечали, с помощью анализа динамики численности и структуры специалистов, прибывших в ОМ, форм их найма, уровня текучести и стабильности и т.д. Такой подход в конце 1920-х гг. заменили административные методы регулирования движения специалистов — мобилизация и перевод квалифицированной рабочей силы.

Известно, что в конце 1920-х — начале 1930-х гг. резко выросла напряженность на рынке труда СССР, проявившаяся в огромной текучести кадров, их дефиците, отраслевой, территориальной и профессиональной несбалансированности рабочих мест и рабочей силы и т.д. Острая критика положения в ОМ сосредоточилась на работе органов труда и состоянии трудового законодательства. По мнению одного из современников, органы труда «не могли, не умели добиться, чтобы тысячи квалифицированных трудящихся прекратили свое «сидение» в городах на пособия по безработице и отправились на работу хотя бы даже в сравнительно близкие места». При этом самотек рабочей силы рассматривался как нежелательное следствие огромного количества объявлений в центральных и местных газетах, приглашавших на работу лиц разнообразных профессий. Действующее законодательство критиковалось за постоянное расширение круга лиц, должность которых давала им право на льготы при переезде на периферию, списка местностей с увеличенными размерами льгот, а также за право на получение льгот лицами, добровольно прибывавшими в ОМ [Огнев-Левенстерн, 1931, с. 137, 139].

Как видим, за пределами внимания осталась реальная оценка обеспечения специалистами огромной и разнообразной по условиям проживания и работы территории СССР, названной законодателями «отдаленными местностями». Между тем перемещение в эти местности, хотя и временное, работника (нередко с семьей) не могло не вызывать больших трудностей. В числе таких трудностей было получение достоверной информации об условиях труда и жизни, адаптация нередко к новым природным условиям и т.д. По-видимому, одной из проблем, учитывая обострившуюся политическую ситуацию в стране, стал рост численности населения в ОМ, не получавшего льгот.

Новые решения последовательно и быстро продвигали «новые идеи» в распределении рабочей силы. По постановлению НКТ и ВСНХ РСФСР 1930 г. о дополнительных мерах по борьбе с текучестью кадров и оздоров-

лению найма проблему с текучестью кадров предлагалось решить с помощью записи в обязательном порядке причины увольнения работника в расчетные книжки увольнявшихся. Биржам труда запрещалось принимать на учет безработных, работавших по найму, без соответствующих справок о причине увольнения [Известия НКТ СССР, 1930, № 26–27, с. 604–605]. По постановлению НКТ РСФСР об усилении борьбы с летунами и дезертирами с производства лица, самовольно оставившие работу или добившиеся увольнения путем нарушения трудовой дисциплины и правил внутреннего распорядка (летуны и дезертиры), ставились на особый учет и лишались права работать на промышленных предприятиях в течение шести месяцев [Известия НКТ СССР, 1930, № 34–35, с. 730].

Вскоре эти «полумеры» были радикально изменены. Закон 1930 г. впервые установил новое право управления кадров на перераспределение труда — «перебрасывать» квалифицированных рабочих и специалистов, использованных не по специальности, в другие отрасли народного хозяйства и другие местности. Наем предприятием рабочей силы, за исключением некоторых категорий специалистов, внесенных в «особый список», воспрещался [СУ СССР, 1930, № 60, с. 1159–1261].

Согласно закону 1930 г., управления кадров получили также право направлять на работу по специальности вне места постоянного жительства работника. Отказ от такого направления считался уважительным в трех случаях: болезни, непредоставления жилой площади в месте назначения и отказа жены от назначения мужа на работу вне места жительства. Упрощенный подход к «назначениям в отъезд» без должной правовой защиты интересов работников приводил «к множеству совершенно ненужных осложнений» [Огнев-Левенстерн, 1931, с. 1140].

Рассмотренными выше вопросами не исчерпывается тематика, связанная с перемещением работников в ОМ. Вместе с тем очевидно, что 1920-е гг. стали заметным рубежом в длительной истории России по заселению восточных районов. В рамках ведомственного подхода, сложившегося в середине 1920-х гг., дорогостоящий подход к привлечению специалистов нельзя признать эффективным с точки зрения формирования устойчивого населения в этих районах. Административные методы распределения специалистов в конце 1920-х — начале 1930-х гг. еще в большей степени, по-видимому, снизили эффективность привлечения квалифицированных кадров в ОМ.

### Список используемой литературы

1. Авдеев Ф. В., Войцехович М. В., Радишевский А. А. Льготы по службе в отдаленных местностях. М., 1928.
2. Данилова Е. М. Действующее законодательство о труде Союза ССР и союзных республик. В 2-х томах. Т. 1. М., 1929. С. 551–558.

3. Деев-Хомяковский Г. О привлечении лиц интеллектуального труда на работу в провинцию. *Вопросы труда*. 1928. № 11. С. 59, 61.
4. Заработная плата служащих учреждений СССР в 1926–1927 году. *Статистика труда*. 1928. № 5.
5. Известия НКТ СССР. 1926. № 38.
6. Известия НКТ СССР. 1927. № 10.
7. Известия НКТ СССР. 1927. № 16.
8. Известия НКТ СССР. 1927. № 32–33.
9. Известия НКТ СССР. 1928. № 17.
10. Известия НКТ СССР. 1928. № 30–31.
11. Известия НКТ СССР. 1928. № 34–35.
12. Известия НКТ СССР. 1928. № 47–48.
13. Известия НКТ СССР. 1929. № 7–8.
14. Известия НКТ СССР. 1929. № 17.
15. Известия НКТ СССР. 1930. № 4.
16. Известия НКТ СССР. 1930. № 7.
17. Известия НКТ СССР. 1930. № 26–27.
18. Известия НКТ СССР. 1930. № 34–35.
19. Кенский С. И. Льготы работников отдаленных местностей СССР. Законодательство и разъяснения по 1 августа 1928 г. С комментариями И. Е. Гвоздева. Хабаровск–Благовещенск. 1928.
20. Кодекс законов о выплатах и преимуществах для военнослужащих Рабоче-крестьянской Красной армии и Рабоче-крестьянского Красного флота Союза ССР и их семей. Изд. второе, доп. М., 1925.
21. Огнев-Левенстерн П. Спорные вопросы по найму и отказу от работы трудящегося. *Вопросы труда*. 1931. № 3–4.
22. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Раздел второй. Глава первая. *История Советской Конституции (в документах). 1917–1956*. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры. 1957. С. 450–462.
23. Рашин А. Г. Фабрично-заводские служащие в СССР. В кн.: Численность, состав, заработная плата. С предисл. А. Г. Струмилина. Библиотека «Вопросы труда в цифрах». Вып. VI. М., 1929.
24. СУ. 1922. № 70. Ст. 903.
25. СУ. 1923. № 13. Ст. 171.
26. СУ. 1923. № 69. Ст. 673.
27. СУ СССР. 1924. № 17. Ст. 164.
28. СУ. 1925. № 64. Ст. 512.
29. СУ. 1925. № 64. Ст. 512.
30. СУ СССР 1927. № 25. Ст. 270.
31. СЗ СССР. 1927. № 427. Ст. 43.
32. СУ СССР. 1930. № 60. Ст. 641.
33. Сулькевич С. Вступ. статья А. С. Енукидзе. Национально-территориальное строение Союза ССР. М., 1933.
34. Троицкий И. Льготы по работе в отдаленных местностях СССР. *Вопросы труда*. 1928. № 1. С. 72–79; *Вопросы труда*. 1928. № 2. С. 77–83.
35. Фрадкин Л. Е. Служебные командировки и перемещения в пределах СССР. М., 1928.