

DOI: 10.12731/2218-7405-2013-4-47

УДК 93/94

**УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРАВОВОГО СТАТУСА СПЕЦПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ
В ЗОЛОТОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ СССР
(1930-1950-е гг.)**

Кочегарова Е.Д.

Репрессивная политика советского государства остается одной из актуальных проблем отечественной исторической науки. Особенности правового статуса спецпереселенцев, их вклад в социально-экономическое развитие отдельных регионов, трудовое использование по отраслям и ведомствам заслуживают более пристального внимания.

Цель

Целью данной работы является анализ государственной политики на различных уровнях и реконструкция механизма разработки, принятия и реализации властных решений в сфере использования труда спецконтингента в золотодобывающей промышленности.

Метод или методология проведения работы

Методологической основой является диалектический подход к познанию, реализуемый через принципы историзма, научности, объективности.

Результаты

Общие направления государственной политики определяли директивы центральных органов, региональные и местные органы конкретизировали или дублировали соответствующие нормативно-правовые документы более высокого уровня. Динамика изменений правового статуса спецпереселенцев определялась взаимоисключающими тенденциями: 1) ослабление или снятие ограниче-

ний; 2) ужесточение контроля. Приоритет в принятии решений принадлежал партийным комитетам на всех уровнях регулирования, в то время как реальной силой обладали органы ОГПУ (НКВД). Практическая реализация властных решений на местах искажалась и значительно корректировалась с учетом личных или групповых интересов.

Область применения результатов

Результаты исследования могут быть использованы при дальнейшей научной разработке проблемы принудительных миграций населения.

Ключевые слова: государственная политика; золотодобывающая промышленность; правовой статус; принудительный труд; спецпереселенцы; репрессии.

LEVELS OF STATE REGULATION OF THE LEGAL STATUS OF THE DISPLACED PERSONS IN THE GOLD MINING INDUSTRY OF THE USSR (1930-1950)

Kochegarova E.D.

Repressive policy of the Soviet state remains one of the actual problems of Russian historical science. The peculiarities of the legal status of displaced persons, their contribution to the socio-economic development of certain regions, the use of labor by industry and government agencies deserve more attention.

Purpose

The purpose of this work is the analysis of public policy at different levels and reconstruction of the mechanism of development, adoption and implementation of government decisions in the employment of special group in the gold mining industry.

Methodology

The dialectical approach is a methodological basis of the research and was implemented through the principles of historicism, scientism, objectivity.

Results

General thrust of the state policy is determined by the directive of the central, regional and local authorities have particularized or duplicated relevant legal documents at higher levels. Dynamics of changes in the legal status of the displaced persons determined mutually exclusive trends: 1) the weakening or removal of restrictions, 2) toughening control. Priority in decisions belonged Party committees at all levels of management, while the real power had repressive authorities. The practical implementation of government decisions at the local level distorted and was adjusted based on personal or group interests.

Practical implications

The results can be used for further scientific development of the problem of forced migration.

Keywords: state policy; gold mining industry; legal status; forced labor; displaced persons; repression.

Принудительные миграции как составная часть репрессивной политики советского государства остаются одной из острых проблем, не теряющей актуальности и дискуссионного характера. В настоящее время сформировался значительный пласт разноплановой историко-экономической литературы, включающий документальные сборники, монографии, научные и публицистические статьи, как общероссийского, так и регионального уровня. Наиболее широко изучались вопросы численности контингента, география расселения в местах высылки, материально-бытовое положение, отдельные социально-демографические характеристики. В то же время недостает исследований по определению правового статуса спецпереселенцев, динамике их движения по отдельным территориям, их вкладу в социально-экономическое развитие от-

дельных регионов, трудовому использованию по отраслям и ведомствам, особенностям психологического состояния и менталитета.

Целью данной работы является анализ государственной политики по регулированию правового статуса спецпереселенцев на различных уровнях и реконструкция механизма разработки, принятия и реализации властных решений в сфере использования труда спецконтингента в золотодобывающей промышленности. Наиболее показателен в этом плане период 1930-1950-х гг., позволяющий в динамике рассмотреть эволюцию репрессивных мер государства. Для решения этой проблемы были использованы постановления высших законодательных и исполнительных органов СССР, решения высших партийных органов, документы и материалы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского государственного исторического архива Дальнего Востока (РГИА ДВ) и Государственного архива Хабаровского края (ГАХК).

Разноуровневый подход к изучению государственной репрессивной политики был предложен С. А. Красильниковым, выделившим три основных звена в зависимости от статуса уполномоченного органа: центральные директивные органы – региональные (краевые органы) – местные органы управления [3, с.7]. Используя данную модель в качестве базовой, мы считаем необходимым детализировать процесс формирования и реализации основных направлений государственного регулирования труда спецпереселенцев.

Высшей юридической силой обладали решения Политбюро ЦК, выражавшие волю партийного руководства страны и оформлявшиеся в дальнейшем постановлениями правительства. В зависимости от содержательного аспекта можно выделить несколько групп документов. Градация весьма условна, все нормативно-правовые акты взаимосвязаны и определяют правовой статус спецпереселенцев.

Наиболее обширная группа документов регламентирует наличие/снятие ограничений в правах. Так, постановление СНК СССР от 16.07.1932 г. предусматривало восстановление в избирательных правах по истечении, как правило,

5-ти летнего срока и при наличии положительных характеристик о работе. Постановления ЦИК СССР от 27.05.1934 г. и от 25.01.1935 г. определяли восстановление в избирательных правах бывших кулаков и оседание их на местах поселения. Постановление СНК СССР от 22.10.1938 г. разрешило выдачу паспортов детям спецпереселенцев и ссыльных. Унификация правового статуса, определение прав и обязанностей спецпереселенцев были окончательно регламентированы постановлением СНК СССР от 8.01.1945 г. [1, с.42].

Постановлением ГКО от 11.04.1942 г. было разрешено призывать в Красную армию после тщательного отбора детей спецпереселенцев и переселенцев призывного возраста для доукомплектования выводимых с фронта стрелковых дивизий, формирования танковых и других специальных частей. Приказ НКВД от 22.10.1942 г. предписывал снять с учета, выдать паспорта без ограничений и освободить от 5% отчислений с заработной платы переселенцев, призванных в Красную армию и членов их семей [3, с.260].

В послевоенные годы постепенно были сняты ограничения в правовом положении отдельных категорий спецпереселенцев: постановления Совета Министров СССР от 5.07.1954 г. (дети спецпоселенцев, не достигшие 16 лет, и дети старше 16 лет, обучавшиеся в учебных заведениях) и от 13.08.1954 г. (бывшие кулаки, выселенные в 1929-1933 г.).

Тенденция на восстановление в правах отчетливо видна в постановлении Совета Министров СССР от 10.03.1955 г. (выдача спецпоселенцам паспортов), в распоряжении Совета Министров СССР от 23.03.1955 г. (призыв на действительную военную службу спецпоселенцев, родившихся в 1936 г. и последующие годы), в постановлении ЦК КПСС от 29.06.1955 г. (усиление массово-политической работы среди спецпоселенцев, выдвижение их на ответственные должности). Указы Президиума Верховного Совета СССР от 2.08.1958 г. и от 7.01.1960 г. сняли ограничения с отдельных категорий спецпоселенцев, освободили их из-под административного надзора органов МВД и предоставили возможность (с разрешения уполномоченных органов) возвращения на прежнее ме-

сто жительства. Ликвидация отдельных очагов системы спецпоселений была осуществлена Указами Президиума Верховного Совета СССР от 18.04.1961 г., от 6.12.1963 г. и от 30.09.1965 г. [1, с.55].

Другая группа документов определяет систему контрольно-распорядительных органов, осуществлявшую непосредственное руководство и надзор за особым контингентом. Так, постановлением СНК СССР от 1.07.1931 г. ответственность за надзор, бытовое обслуживание и трудовое использование спецконтингента была возложена на ГУЛАГ, в составе центрального аппарата был образован отдел по спецпереселенцам (ОСП). Создание трудовых поселений НКВД регламентировалось постановлениями СНК СССР от 16.08.1931 г, от 20.04.1933 г., от 21.08.1933 г.

«Временное положение о правах и обязанностях спецпереселенцев, об административных функциях и правах поселковой администрации в районах расселения спецпереселенцев» было утверждено 25 октября 1931 г. и устанавливало создание в спецпоселках комендатуры ОГПУ для административного управления и организации труда и быта спецпереселенцев. Этот документ определял их положение в спецпоселках: без разрешения комендатуры ОГПУ они не имели права менять место жительства, отлучаться за пределы поселка. Спецпоселения со всем их аппаратом передавались в ведение Полномочных Представительств ОГПУ, которые должны были осуществлять охрану спецпереселенцев поддерживать трудовую дисциплину, наблюдать за их выходами на работу, принимать меры по жалобам местной администрации, при необходимости требовать переброски спецпереселенцев в другие поселки [8, с.104]. Аппарат отделов трудовых поселений и комендатур содержался за счет 5% отчислений с заработной платы спецпереселенцев (до августа 1931 г. эти отчисления составляли 25%, до февраля 1932 г. – 15%) [6, с.62].

Следующая группа нормативно-правовых актов регламентирует трудовое использование, культурно-бытовое обслуживание и закрепление спецпереселенцев в местах высылки. Определяющим документом стало постановление

СНК РСФСР от 18.08.1930 г., предусматривавшее максимальное использование рабочей силы спецпереселенцев в отдаленных, остро нуждающихся в рабочей силе районах.

Конкретизация трудового использования спецпереселенцев в приисковых районах отражена в генеральных договорах между Главным Управлением Исправительно-Трудовых Лагерьей ОГПУ и Всесоюзным Объединением по добыче и обработке цветных металлов «Цветметзолото» (ЦМЗ). Так, согласно генерального договора от 11.07.1931 г., управления ЦМЗ были обязаны принимать спецпереселенцев, назначенных в золотопромышленные районы, в полном составе их семейств, но при наличии в семье не менее одного трудоспособного мужчины. Передача должна была происходить на ближайших к месту назначения железнодорожных станциях, куда доставка спецпереселенцев и их семей производилась силой и средствами ОГПУ. Дальнейшая переброска всех доставленных на пункты и доставка их имущества к местам работы и поселения должна была производиться ЦМЗ своими средствами и за свой счет. Также ЦМЗ принимало на себя обязательства полного обслуживания семей, продовольственного снабжения и вещевого довольствия [6, с.5].

ЦМЗ было обязано обеспечить спецпереселенцев и их семьи вполне пригодными жилищами, медицинской помощью, школьным и культурно-воспитательным обслуживанием на общих основаниях с остальным населением. ЦМЗ также обязывалось обеспечить работой в течение круглого года глав семейств спецпереселенцев в качестве постоянных рабочих. Заработная плата, сроки ее выплаты, продолжительность рабочего дня, дней отдыхов, отпусков, нормы выработки при сдельной или урочной системе, правила техники безопасности устанавливались на одинаковых условиях с вольнонаемными рабочими. Организация труда должна была производиться на базе соревнования и ударничества, с распространением на спецпереселенцев всех поощрительных мероприятий, предусмотренных для вольнонаемных рабочих [6, с.60].

Закреплению особого контингента в приисковых районах способствовало отсутствие паспортов. Даже дети спецпереселенцев в случае выезда на учебу в техникумы или вузы временно отпускались для сдачи экзаменов со справкой комендатуры вместо паспорта и были обязаны после вернуться в поселок [4, с.10]. Право выезда они получали только после зачисления в учебное заведение. Вступление в брак спецпоселенцев с вольнонаемными не являлось поводом к освобождению. Согласно разъяснению Заместителя наркома внутренних дел СССР от 13.07.1939 г., освобождение могло производиться только в порядке исключения в случаях необходимости выезда вольнонаемного и невозможности создания условий для совместного их проживания по месту жительства в спецпоселке [4, с.11].

В соответствии с циркуляром МВД СССР и Прокуратуры СССР от 14.02.1947 г. спецпереселенцы, совершившие самовольный выезд (побег) из мест обязательного поселения, подлежали уголовной ответственности, за исключением случаев добровольной явки к месту поселения. Постановление Совета Министров СССР от 24.11.1948 г. «О выселенцах» констатировало слабое осуществление надзора за спецконтингентами, в результате чего было допущено большое количество побегов с мест обязательного поселения [2, с.159]. Поэтому Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.11.1948 г. предусматривал уголовную ответственность за побег из мест обязательного и постоянного поселения и распространялся на лиц, высланных в годы Великой Отечественной войны. Этим документом устанавливалось, что переселение было проведено навечно, а самовольный выезд карался 20 годами каторжных работ [1, с.50]. Налицо тенденция ужесточения надзора за всеми категориями депортированных контингентов.

Региональный уровень государственного регулирования представлен постановлениями краевых и областных партийных органов, решениями краевых и областных исполнительных комитетов, распоряжениями соответствующих золотодобывающих трестов и комбинатов. В содержательном плане эти докумен-

ты дублировали нормативно-правовые акты соответствующих вышестоящих органов власти, повторяя дословно директивы центрального уровня. Отличия наблюдались лишь в конкретизации властных предписаний и учете местных особенностей.

Предметный интерес представляет система взаимодействия партийных, хозяйственных и силовых структур. Полномочные представительства ОГПУ отдавали распоряжения управляющим контор ЦМЗ в отношении приема спецпереселенцев, их размещения и трудового использования. В начальный период политика хозяйственных органов была направлена на фактическое истребление «классовых врагов», выражаясь в неудовлетворительной подготовке к приему спецпереселенцев, скученному размещению их в антисанитарных условиях, в перебоях со снабжением продовольствием и одеждой, низким уровнем или полным отсутствием медицинского обслуживания и культурной работы [8, с.11об]. Поэтому органы ОГПУ (с 1934 г. - НКВД) были вынуждены кроме контрольно-наблюдательной и организационно-хозяйственной деятельности вести разъяснительную работу в отношении целей и задач спецпереселения.

Действенным инструментом являлись донесения органов ОГПУ в краевые и областные комитеты партии, в которых была представлена реальная картина приисковой жизни, многочисленные факты хозяйственной безответственности и халатности местных хозяйственных органов подчеркивали тяжелое положение спецпереселенцев. Цель этих донесений заключалась не только в информировании партийных органов, но и в попытках определенного нажима, в требованиях оказать энергичное воздействие на руководство приисковых управлений во избежание срыва золотодобычи. Выполнение плановых заданий всегда стояло на первом месте, и только потом решались самые необходимые человеческие нужды и потребности. Как правило, в случае необходимости подключались краевая или областная прокуратура, краевая рабоче-крестьянская инспекция.

На местном уровне правового регулирования действовали распоряжения районных комитетов партии, приказы приисковых управлений, распоряжения районных и поселковых комендатур ОГПУ. Приисковые управления вели оживленную переписку с органами ОГПУ, требуя поставок бесплатной рабочей силы. На этом уровне отчетливо проявлялось расхождение между указаниями ГУЛАГа и мнением местных органов. Не был четко определен механизм реализации властных решений. Так, несмотря на определенные указания ГУЛАГа, в приисковых районах Дальнего Востока районные комитеты партии запретили выдачу спецпереселенцам-ударникам ударных книжек и не разрешали пользоваться льготами, предусмотренными для ударников. Дети лучших ударников, проявившие себя с хорошей стороны, не принимались в пионерские отряды [5, с.44].

Эту же позицию на местах занимали хозяйственные органы. Так, администрация приисков должна была поощрять индивидуальное строительство, которое спецпереселенцы вели в нерабочее время, выдавая денежные ссуды или материал на постройку. Были случаи в Зейском районе, когда из построенных домов спецпереселенцы выселялись, дома забирались на хозяйственные надобности, а владельцам ничего не оплачивалось [7, с.69].

В своих сводках и информационных докладах органы ОГПУ постоянно отмечали, что партийные, профсоюзные, комсомольские и хозяйственные организации «не поняли политического значения» вопросов использования труда спецпереселенцев, их воспитания, не создали необходимые условия для закрепления в приисковых районах Сибири и Дальнего Востока. Из множества приведенных ими фактов систематических нарушений постановлений центральных и региональных партийных органов в отношении высланных семей создается впечатление, что только органы ОГПУ были заинтересованы в вопросах закрепления рабочей силы и «создания для них условий материального благополучия» [5, с.57].

Управлениям ЦМЗ приходилось давать на места указания о задачах спецпереселения не только карательного, но и политико-воспитательного и экономического значения. Руководителям золотопромышленных предприятий объяснялось, что спецпереселенцы в отношении работоспособности, трудовой дисциплины, усвоения технических приемов и рабочих навыков во многих случаях являются значительно лучше кадров вольных рабочих [8, с.272]. Ограничения в правовом статусе делали этот контингент наиболее надежным и постоянным трудовым ресурсом.

Рассмотренные уровни государственного регулирования правового статуса спецпереселенцев в золотодобывающей промышленности позволяют сформулировать ряд выводов:

- общие направления государственной политики определяли директивы центральных органов, региональные и местные органы конкретизировали, но зачастую дублировали соответствующие нормативно-правовые документы более высокого уровня;

- в содержательном аспекте документов, как правило, отсутствовали четкие тематические разграничения;

- на протяжении всего рассматриваемого периода в изменениях правового статуса спецпереселенцев отчетливо видны взаимоисключающие тенденции – ослабление или снятие тех или иных ограничений, с одной стороны, и ужесточение контроля, борьба с побегами, с другой;

- во взаимосвязанной системе партийных, хозяйственных и репрессивных органов приоритет в принятии решений был за партийными комитетами на всех уровнях регулирования, в то же время реальной силой, способной вмешаться и изменить ситуацию, были органы ОГПУ (НКВД);

- практическая реализация властных решений на местах искажалась и значительно корректировалась с учетом личных или групповых интересов.

Таким образом, государственная политика была направлена на максимально полное использование дешевой рабочей силы при минимальных затра-

тах на создание социальной инфраструктуры, что нашло отражение во всех правовых документах, регламентирующих статус спецпереселенцев. Созданный механизм управления смог эффективно работать лишь в условиях применения методов принуждения.

Список литературы

1. Василевский В. И., Жеребцов Г. А., Соловьев А. В. Карательная политика Советского государства. Краткая хронология событий. Чита, 2003. 63 с.
2. Земсков В. Н. Спецпоселенцы в СССР. 1930 – 1960. М.: Наука, 2005. 306 с.
3. Красильников С. А. Серп и Молох. Крестьянская ссылка в Западной Сибири в 1930-е годы. М.: РОССПЭН, 2009. 344 с.
4. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9479. Оп. 1. Д. 51.
5. Государственный архив Хабаровского края (далее ГАХК). Ф. П-2. Оп. 1. Д. 605.
6. ГАХК. Ф. П-2. Оп. 4. Д. 271.
7. ГАХК. Ф. П-2. Оп. 4. Д. 380.
8. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока. Ф. Р. 4333. Оп. 1. Д. 2.

References

1. Vasilevskij V. I., Zherebcov G. A., Solovev A. V. *Karatel'naja politika Sovetskogo gosudarstva. Kratkaja hronologija sobytij* [Punitive policy of the Soviet state. A brief chronology of events]. Chita, 2003. 63 p.
2. Zemskov V. N. *Specposelency v SSSR. 1930 – 1960* [Special settlers in the USSR. 1930 - 1960]. Moscow: Science, 2005. 306 p.
3. Krasil'nikov S. A. *Serp i Moloh. Krest'janskaja sсыlka v Zapadnoj Sibiri v 1930-e gody* [Sickle and Moloch. Peasant link in Western Siberia in the 1930s]. Moscow: Russian Political Encyclopedia, 2009. 344 p.

4. *Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii* [State Archive of the Russian Federation]. F. 9479. Op. 1. D. 51.
5. *Gosudarstvennyj arhiv Habarovskogo kraja (GAHK)* [State Archives of the Khabarovsk krai (GAKhK)]. F. P-2. Op.1. D.605.
6. *GAHK* [GAKhK]. F. P-2. Op. 4. D. 271.
7. *GAHK* [GAKhK]. F. P-2. Op. 4. D. 380.
8. *Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv Dal'nego Vostoka* [Russian State Historical Archive of the Far East]. F. R. 4333. Op. 1. D. 2.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Кочегарова Елена Даниловна, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат исторических наук, доцент

Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы Благовещенский филиал

ул. Ленина, д.27, г. Благовещенск, Амурская область, 675002, Россия

e-mail: l_kochegarova@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Kochegarova Elena Danilovna, Associate Professor of the Department of state and legal disciplines, Ph.D. in Historical Sciences, Associate Professor

Moscow Academy of entrepreneurship under the Government of Moscow Blagoveshchensk branch

27, Lenin street, Blagoveshchensk, Amur Region, 675002, Russia

e-mail: l_kochegarova@mail.ru

Рецензент:

Гамерман Евгений Вячеславович, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат исторических наук, Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы Благовещенский филиал