

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО РАЗРАБОТКЕ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО ПЕРЕСЕЛЕНИЮ
ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ ИЗ БССР (1920-Е ГГ.)**

**ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES
ON DEVELOPMENT OF A REGULATORY
AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE REMOVAL
OF LABOR RESOURCES FROM THE BSSR (1920S)**

В. А. Йоцюз
V. A. Yotsyus
БГПУ, Минск

Одной из задач стоявшей перед Советским правительством в 20-х годах XX в. была проблема аграрного перенаселения западных регионов СССР. От решения этого вопроса во многом зависело дальнейшее социально-экономическое развитие страны. По БССР число людей не занятых в экономической деятельности составляло 648.530 человек [9, л. 7 об]. Одним из мероприятий способствующим уменьшению земельного дефицита было переселение на свободные земли Поволжья, Урала, Сибири.

Начало формированию нормативно-правовой базы переселения трудовых ресурсов было положено еще 7 октября 1917 г. на II Съезде Советов, где был принят Декрет о земле. Восьмой пункт второго раздела Декрета провозглашал «Если в отдельных местностях наличный земельный фонд окажется недостаточным для удовлетворения всего местного населения, то избыток населения подлежит переселению» [7, с. 28]. При этом государство брало на себя организацию переселения и снабжение переселенцев.

Логическим продолжением Декрета «О земле» стал Декрет «О социализации земли» принятый Всероссийским Центральным исполнительным комитетом 19 февраля 1918 г. Декрет подтвердил готовность государства брать на себя расходы по проведению переселенческих мероприятий, а также устанавливал порядок проведения переселения: формирование переселенческих контингентов, требования к колонизационному фонду. Согласно Декрету «Переселение из одного пояса в другой должно производиться с таким расчетом, чтобы то место, куда должны переселяться малоземельные, по природным условиям, не только давало действительную возможность успешно заняться земледелием, но (по поверхности земли, климату и пр.) и соответствовало условиям той местности, откуда переселяются земледельцы. При этом необ-

ходимо, чтобы принимались в расчет бытовые условия и национальная принадлежность переселяющихся». Вместе с тем Декрет требовал переселять излишки населения только после проведения внутреннего расселения [2].

Свержение Советской власти за Уралом и активизация гражданской войны, а затем и начало польско-советского конфликта отодвинуло переселенческий вопрос на другой план. Поэтому до 1922 г. основополагающие документы по переселенческому делу не издавались. Важной вехой в переселенческом деле стало Постановление ВЦИК от 30.10.1922 г. «О введении в действие Земельного Кодекса РСФСР», который лег в основу Земельного Кодекса БССР принятым ЦИК БССР 29 марта и введенном в действие 15 апреля 1923 г.

Земельные Кодексы РСФСР и БССР впервые в советском законодательстве дали определение термину «переселение». «Переселением считается перемена землепользователем местожительства при отводе ему в особом порядке земли в новом месте, с прекращением ведения хозяйства в прежнем месте [3,5 с. 4].

Кодексы декларировали, что переселение и ходачество как внутри БССР так и за ее пределами являются делом добровольным. Однако Земельный Кодекс БССР давал СНК республики право в исключительных случаях по представлению Наркомата Земледелия объявлять принудительное переселение с возмещением переселенцам всех расходов [3, с. 28]. Земельный кодекс РСФСР давал такое право губернским исполнительным комитетам по представлениям губернских земельных управлений [5, с. 39].

Земельный Кодекс РСФСР возлагал ответственность за переселение в пределах Российской Советской Федерации на Народный Комиссариат Земледелия Р.С.Ф.С.Р. Открывались и прекращались переселения постановлениями Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ЗК РСФСР). Земельный Кодекс БССР возлагал на Наркомат Земледелия республики ответственность за внутреннее переселение, но при переселении за пределы БССР он должен был согласовывать свою деятельность с ведомствами союзных и автономных республик. Кроме этого наркоматы должны были разрабатывать планы переселения, руководить и контролировать ход переселений, проводить мероприятия по подготовке колонизационных фондов [3, с. 28].

Кодексы давали переселенцам право на льготы «в виде полного или частичного освобождения их от исполнения общегосударственных и местных повинностей в течение первых лет устройства на новых местах, а также и другие льготы для оказания им помощи при водворении на новых местах» [3, с. 29]. Однако конкретные формы и объемы льгот, предоставляемые переселенцам, в Кодексах не оговаривались и регулировались отдельными законодательными актами. Так от сельскохозяйственного налога освобождались «хозяйства пере-

селенцев, водворяющихся в порядке правил о землеустройстве и переселении на новые места, где устройство хозяйства требует со стороны земледельцев производства раскорчевок и других мелиораций по подготовке культурных земель, в течение пяти лет по водворении на новых местах. Равным образом освобождаются от обложения хозяйства переселенцев и расселенцев, водворяющихся на новых местах в лесостепных и степных районах, где устройство хозяйства требует разработки целинных земель, в течение первых пяти или трех лет по водворении». Кроме того переселенцы освобождались от военных призывов и связанных с ними повинностями [1, л. 10].

Изменение государственных границ БССР в 1924 г., связанное с укрупнением республики, вызвал необходимость пересмотра Земельного Кодекса БССР, так как на присоединенных территориях действовал РСФСР. 21 февраля 1925 г. Президиум ЦИК БССР утвердил новый Земельный Кодекс, который в основном повторял основные положения Кодекса 1923 г. [4].

Безусловно принятые до открытия массового планового переселения Земельные Кодексы РСФСР и БССР не могли учесть все аспекты переселенческого дела. Это можно объяснить тем, что в годы принятия Кодексов, для проведения мероприятий по массовому переселению не было материальных возможностей и в конце 1922 г. Наркомзем РСФСР распорядился о закрытии переселения. Однако значимость Кодексов для переселенческой политики заключается в том, что они заложили нормативно-правовые основы для будущего развития и совершенствования советского переселенческого законодательства.

Рост числа желающих переселиться, а также увеличение самовольных переселенцев заставило правительство предпринять практические шаги к открытию планового переселения. Открытием планового переселения для Советской Беларуси можно считать Постановления ВЦИК от 19 ноября 1923 г. и от 5 марта 1924 г. когда было разрешено переселение жителей Витебской и Гомельской губерний в Самарскую губернию [9, л. 135 об].

Следующим шагом стало постановление Совета Труда и Оборона от 17 октября 1924 г. «О ближайших задачах колонизации и переселения». Важность этого правового акта заключалась в том, что он впервые обозначил основные задачи советской переселенческой политики. Основной задачей колонизации являлось «вовлечение в хозяйственный оборот необжитых земель с целью увеличения сельскохозяйственной и промышленной продукции страны путем рационального как с точки зрения общегосударственных, так и местных интересов». Кроме этого в постановлении говорилось о необходимости проведения переселенческих мероприятий на основе общесоюзного плана.

Поскольку основные колонизационные фонды СССР находились на территории РСФСР, именно Наркомзему РСФСР была поручена разработка перспективного переселенческо-колонизационного плана. В дальнейшем полномочия НКЗ РСФСР были значительно расширены. Так 1 декабря 1924 г. Декретом ВЦИК и СНК СССР он получил право разрешать переселение в районы со свободными землями, без согласования с ВЦИК [8, л. 17–18].

Вопрос об открытии массового планового переселения поднимался на Третьем съезде Советов СССР, который в совместном с СНК СССР постановлении обязал Народный Комиссариат Земледелия РСФСР приступить к переселению «лишнего» сельского населения на свободные земельные фонды.

В целях реализации на практике постановлений СТО, ВЦИК и решений Третьего съезда Советов СССР состоялось Второе совещание наркомов земледелия союзных республик, которое постановило: выявить земельные фонды, которые остались свободными после проведения землеустроительных работ и расселения местного населения; установить характер переселенческих мероприятий необходимых для отдельных регионов; выяснить наличие переселенческих контингентов и их материальную обеспеченность [8, л. 34–35].

Открытие массового переселения потребовало проведения реформы переселенческого аппарата. 17 октября 1924 г. при ЦИК СССР был образован Центральный колонизационный комитет, который осуществлял руководство переселением в рамках всего Советского Союза. Позднее он был реорганизован во Всесоюзный переселенческий комитет при ЦИК СССР [12, с. 70].

В функции ВПК входили: общее руководство переселенческой политикой СССР, согласование и объединение переселенческих мероприятий союзных республик; составление общесоюзного плана на основе перспективных и годовых планов союзных республик; составление общесоюзной сметы по переселению; выступление с законодательными инициативами по переселенческим вопросам; контроль за выполнением плана переселений [8, с. 55–58]. Для координации действий союзных республик в состав Всесоюзного переселенческого комитета входили по два представителя от союзных республик. Один в качестве члена Президиума, другой в качестве Члена Комитета [11, л. 188]. Однако учитывая пограничное положение БССР и значительную аграрную перенаселенность, которая выдвигала необходимость форсирования всех переселенческих мероприятий? ЦИК БССР добился от ВПК и ЦИК СССР, включить в штат аппарата Комитета еще одного представителя БССР [11, л. 186].

Итогом подготовительной работы по открытию планового массового переселения, стал Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 6 июля 1925 г. «Об открытии планового переселения в Поволжье, Сибирь и Дальний Восток». [8, с. 35].

Позднее было открыто переселение на Северный Кавказ и Урал Ежегодно Декретом ЦИК СССР и Циркулярами Народного комиссариата земледелия объявлялось об открытии ходачества и переселения, в соответствии с планом [12, с. 73]. В них указывались регионы вселения и точные объемы переселенческих фондов.

После XV съезда ВКПБ, проходившего в декабре 1927 г., наметились определенные изменения в переселенческой политике Советского государства. В своей Резолюции Съезд поставил в качестве основной задачи объединение и преобразование мелких индивидуальных хозяйств в крупные сельскохозяйственные коллективы. С этого момента начинают меняться организационные формы переселенческого дела. 18 января 1928 г. ЦИК и СНК СССР издали постановление «О задачах переселения, его организации, основах составления планов и о порядке финансирования переселенческих мероприятий». Согласно постановлению, преимущество по переселению и получению государственной помощи получали колхозы [12, с. 91]. Переход от индивидуального переселения к коллективному был законодательно закреплён в «Общих началах землепользования и землеустройства», утвержденных постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. Документ подтвердил плановый характер переселений и обязал «Все учреждения и организации, участвующие в проведении переселения, обязаны проводить мероприятия, направленные к образованию и поддержке переселенческих товариществ в местах выхода и образованию коллективов в местах поселения, путем предоставления им в первую очередь льгот и кредита, а также помощи при ликвидации оставляемого ими имущества» [6].

Советское государство предоставляло членам колхозов ряд преимуществ перед индивидуальными переселенцами. Для их доставки к местам вселения подавались специальные железнодорожные составы, а также предоставлялось лучшее обслуживание в дороге [12, с. 93]. Набор переселенческого контингента стал осуществляется в гнездовом порядке (когда переселенцы из близлежащих деревень объединялись в коллективное хозяйство еще до переселения) [10, л. 183]. С 1929 г. государство перестало финансировать индивидуальное переселение и направило средства на помощь коллективным переселенцам [12, с. 94].

Таким образом, с конца 1920-х гг. коллективизация становится основным источником борьбы с аграрной перенаселенностью и государство постепенно начинает сворачивать сельскохозяйственное переселение. Основной задачей страны становится индустриализация и обеспечение кадрами растущей промышленности. И на смену аграрному переселению приходит промышленное переселение.

Каким образом, нормативно-правовая база аграрной переселенческой политики советского государства прошла в своем развитии несколько этапов. Первый этап от установления советской власти до открытия планового пере-

селения. Этот этап характеризуется началом формирования законодательной базы, документы этого периода носят теоретический и декларативный характер. Второй этап начинается с открытия планового переселения. Впервые в документах прописываются основные цели и задачи переселенческой политики, конкретные мероприятия и формулируются компетенция общесоюзных переселенческих органов. Третий этап характеризуется появлением законодательных актов по переселению, отражающих переход советского руководства к коллективизации сельского хозяйства.

Список использованных источников

1. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР о льготах для переселенцев и расселенцев, циркуляры КНЗ РСФСР и НКЗ БССР по вопросам землеустройства // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 48. Оп. 1. – Д. 1250.
2. Декрет ВЦИК от 19.02.1918 г. О социализации земли // Информационно-правовой портал России [Электронный ресурс]. – 2006. – Режим доступа : <http://www.russia.bestpravo.ru/ussr/data04/tex17366.htm>. Дата доступа : 19.10.2012.
3. Земельный кодекс БССР, принятый на II сессии Центрального исполнительного комитета БССР [29 марта 1923 г.]. – Мн. : Наркомюст БССР, 1923. – 42 с.
4. Земельный кодекс БССР: [введен в действие с 01.04.1925]. – Минск: издание Отдела законодательных предположений Наркомюста БССР, 1925. – 40 с.
5. Земельный кодекс РСФСР: [Утв. 30.10.22: Ввод. в действие с 01.12.22. – М.: Новая деревня, 1923.
6. Общие начала землепользования // Информационно-правовой портал России [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа : <http://www.bestpravo.ru/sssrgn-instrukcii/r9b.htm>. – Дата доступа: 19.10.2012.
7. Первые декреты Советской власти. Сборник факсимильно воспроизведенных документов. – М.: «Книга» 1987 г. – 335 с.
8. Переселенческое дело: Сборник декретов и распоряжений по переселению / Нарком. зем. РСФСР. Отд. переселений и колонизации; Под ред. [и с предисл.] М. А. Большакова. – М.: тип. ОГПУ им. т. Воровского, 1927. – 360.
9. Планы переселения, сведения уездземуправлений о переселенцах // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 48. Оп. 1. – Д. 2571.
10. Постановления и протоколы заседаний президиума и секретариата ЦИК БССР // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 6. Оп. 1. – Д. 2953.
11. Постановления, положения и выписки из протоколов заседаний президиума ЦИК БССР // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 6. Оп. 1. – Д. 1927.
12. Платунов, Н. И. Переселенческая политика Советского государства и ее осуществление в СССР (1917 – июнь 1941 гг.) / Н. И. Платунов. – Томск : Изд-во