

Реорганизация государственной системы управления трудовыми ресурсами в РСФСР (1967–1991)



Сергей Александрович Пискунов,
кандидат исторических наук, док-
торант кафедры новейшей отече-
ственной истории МПГУ, Москва.
E-mail: grew5@mail.ru

В статье на основе архивных источников выявлена эволюция государственной системы управления трудовыми ресурсами (включая имевшее место в рассматриваемый период плановое перераспределение рабочей силы) в РСФСР, определены не только их структурные, но и функциональные изменения.

Ключевые слова: государство, миграция, организованный набор рабочих, сельскохозяйственное переселение, трудовые ресурсы.

The reorganization of the state system of human resources management in the USSR (1967–1991).

Sergey A. Piskunov, Cand. Sc. (History), Associate Professor,
Department of History, Philosophy and the Cultural Studies, BSPU.

The archival data allow the author to trace the development of the state system of human resources management in the Russian Soviet Federative Socialist Republic, including the planned labor force reallocation in that period. The article also describes not only the structural but also functional changes of the system.

Key words: state, immigration, the organized labour recruitment, rural migration, labour force.

Необходимость освоения восточных территорий России, обусловленная задачами обеспечения геополитических интересов государства в АТР и соображениями хозяйственного развития, наряду с низкой плотностью населения поставила перед руководством страны проблему эффективного управления трудовыми ресурсами.

Идея перераспределения населения, а применительно к советскому периоду — трудовых ресурсов, между регионами вызывала и на сегодняшний день по-прежнему вызывает интерес учёных. Исследования касались истории генезиса и становления специализированных органов, ответственных за реализацию конкретной модели миграционной политики государства, хронологически затрагивая вторую половину XIX в. — середину 60-х гг. XX в. Так, Н.И. Платунов, характеризуя довоенную ми-

грационную политику страны в 1917—1941 гг., представил структуру советских переселенческих органов, их функциональное предназначение и результаты деятельности [9]. Сравнительно недавно были опубликованы работы, в которых проанализирована переселенческая система в довоенный период с учётом введения в научный оборот новых источников [7, с. 177—184; 8]. Иркутский исследователь Л.В. Занданова обобщила опыт строительства миграционной системы страны с 1917 до середины 1960-х гг., выделив региональные особенности формирования этих структур в Сибири [4; 5, с. 234—254]. В коллективной работе под руководством А.С. Ващук дан глубокий анализ миграционных процессов в Приморье в XX в., представленных сквозь призму этнического компонента [1]. Существенный вклад в изучение этих процессов на Дальнем Востоке сделали Л.А. Крушанова, В.В. Щеглов, в работах которых наряду с прочими исследована роль государства в формировании дальневосточников [6; 16].

В то же время эволюция органов управления трудовыми ресурсами, включая их плановое перераспределение со второй половины 60-х гг. и до распада СССР, ещё недостаточно полно освещена в научной литературе. Цель этой статьи — исследование реорганизации системы управления трудовыми ресурсами в 1967—1991 гг. Предполагается рассмотреть изменение функций реформируемых органов, их структурные преобразования и определить причины проводившихся изменений.

В советский период была продолжена сравнительно активно распространявшаяся с конца XIX в. практика переброски населения на Восток, контролируемой государственными специализированными органами. Однако со временем стало очевидно, что модель переселенческой политики, основы которой были сформулированы ещё в дореволюционный период, не была адекватна сложившейся после 1945 г. демографической ситуации. Значительные людские потери в Великой Отечественной войне вместе со снижением суммарного коэффициента рождаемости привели к истощению регионов, традиционно являвшихся «поставщиками» трудовых ресурсов в многоземельные области. В целях улучшения распределения и использования этих ресурсов постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 22 декабря 1966 г. было решено образовать в союзных республиках специальные государственные комитеты, в краях и областях — отделы при краевых и областных исполкомах [12, с. 697—698].

Наряду с характерными для предшествующей советской миграционной политики организованным набором и сельскохозяйственным переселением, функции создаваемых управлений и отделов были расширены. Так, с 1967 г. на них возлагались разработка и принятие совместно с министерствами, ведомствами и предприятиями мер по переподготовке рабочих и их последующему перераспределению между предприятиями, стройками, отраслями и районами с учётом потребностей производства. Нововведением явились и практика информирования населения об имеющихся вакансиях и трудоустройство безработных граждан, а также участие в разработке плана размещения нового промышленного строительства

для наиболее полной и рациональной занятости трудоспособного населения в общественном хозяйстве [13, с. 120—121].

Расширение функций Государственного комитета по использованию трудовых ресурсов при Совете Министров предопределило его новую структуру (схема 1) [ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 10. ЛЛ. 1—9]. Следует отметить, что утверждение Советом Министров СССР (по ходатайству правительства республики) штатного расписания системы по использованию трудовых ресурсов было отнюдь не формальным. Так, согласно постановлению правительства РСФСР от 27 мая 1967 г. на комитет возлагались обязанности по организации научно-исследовательской работы, прежде всего в области рационального использования трудовых ресурсов, выявления резервов рабочей силы [14, с. 121]. В связи с этим руководство Государственного комитета инициировало решение создать соответствующее научно-исследовательское учреждение. Государственный комитет СМ СССР по науке и технике, рассмотрев вопрос, 5 октября 1967 г. отказал, обосновав решение отсутствием науки в проблемах трудовых ресурсов [ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 6. Л. 76]. Лишь в результате длительных согласований удалось создать Центральную научно-исследовательскую лабораторию трудовых ресурсов¹.

Возложенные на Государственный комитет задачи осуществлялись через отделы по использованию трудовых ресурсов, созданные в советах министров автономных республик, Мосгорисполкоме, Мособлисполкоме и Леноблгорисполкомах управления, в краях и областях (схема 2).

Управления и отделы имели двойное подчинение: с одной стороны, Комитету, с другой — советским органам конкретного административно-территориального образования [14, с. 123, 125].

В соответствии с установленным количеством штатных единиц Государственный комитет в зависимости от объёма выполняемых обязательств утверждал структуру и аппараты управлений, отделов, уполномоченных и иных работников непосредственно подчинённых ему учреждений. Так, общее количество специалистов и обслуживающего персонала Амурского отдела по использованию трудовых ресурсов на 1 декабря 1967 г. составляло 39 штатных единиц, Архангельского — 35, управления Кабардино-Балкарской АССР — 15, Башкирской АССР — 61

¹ Со временем при Комитете будут действовать организации, непосредственно ему подчинённые. Так, в 1989 г. при Государственном комитете РСФСР по труду и социальным вопросам работали: Центральная научно-исследовательская лаборатория; Всероссийский центр по трудоустройству, переобучению и профориентации населения; Ленинградский пункт по приёму и отправке к местам постоянного жительства репатриированных советских граждан. До ноября 1988 г. действовала и дальневосточная контора «Дальпромкадры», упразднённая распоряжением Совета Министров РСФСР 4 ноября 1988 г. Приказом Госкомитета от 19 июня 1990 г. была учреждена Республиканская консультационно-внедренческая фирма «Труд» для оказания научно-методической помощи предприятиям в совершенствовании организации и управления, повышении эффективности производства в условиях перехода к рыночным отношениям [ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 1. Д. 5168. Л. 135; Там же. Ф. 10005. Оп. 1. Д. 1466. ЛЛ. 78—89; Там же. Д. 1408. Л. 222].

Схема 1

Структура Государственного комитета по использованию трудовых ресурсов при Совете Министров РСФСР (1967)

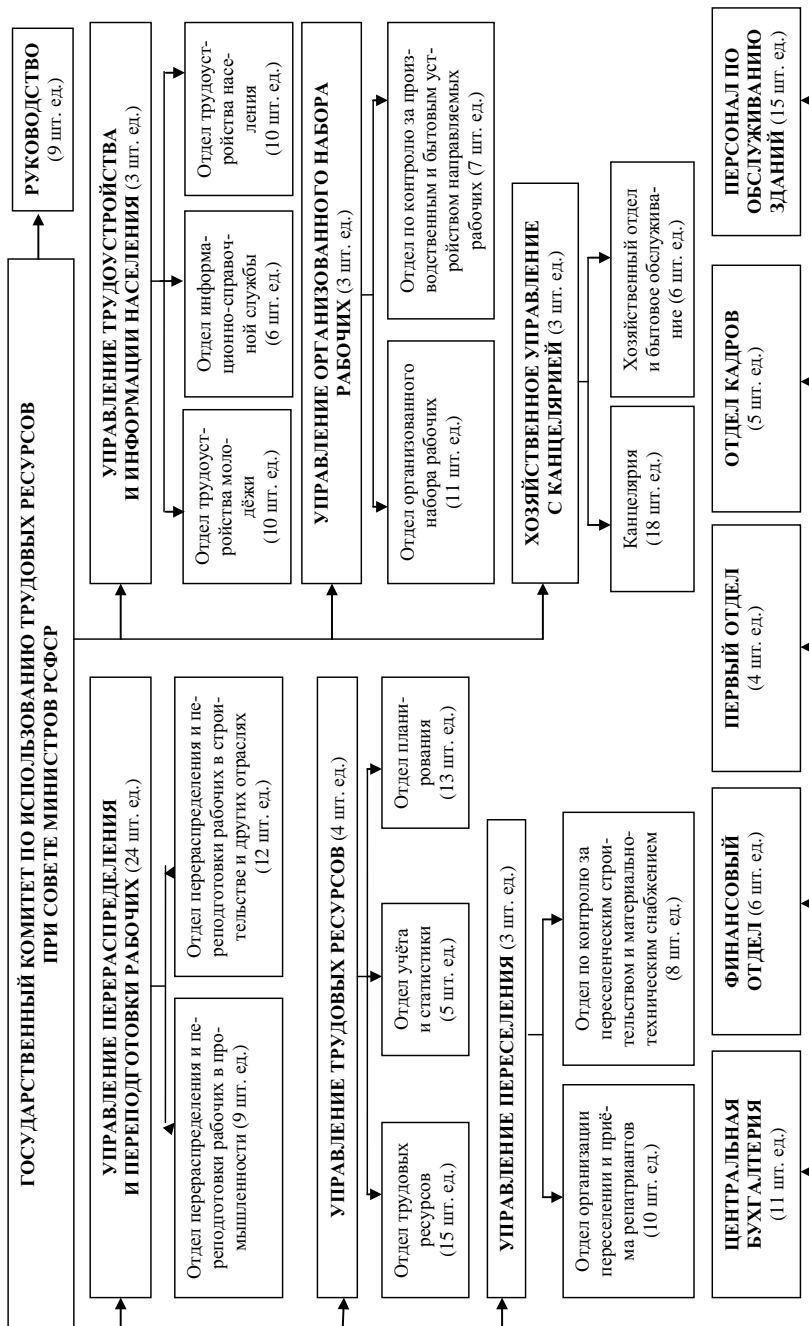


Схема составлена на основе источника: ГАРФ. Ф. 10005. Оп. 1. Д. 10. ЛЛ. 1—9.

**Структура отдела по использованию трудовых ресурсов
Амурского облисполкома (1967)**



Схема составлена на основе источника: ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 11. Л. 54—55.

и т.д. [14, с. 123; ГАРФ. Ф. 259. Оп. 1. Д. 2393. Л. 163—164; Там же. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 6. Л. 6—7; Там же. Д. 11. Л. 9—10].

В зависимости от обстоятельств кадровый состав управлений и отделов мог быть изменён в рамках утверждённой союзным правительством численности работников. Например, по ходатайству отдела по использованию трудовых ресурсов Хабаровского крайисполкома с 1 октября 1967 г. были введены 0,5 должности бухгалтера в Еврейской автономной области, а также должности уполномоченного и заведующего сборным пунктом в крае [ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 4. Л. 27].

В 70-е гг. стало очевидным, что темпы естественного прироста населения РСФСР замедлились. Так, в 1976 г. в годовом отчёте председатель Государственного комитета А.Г. Созыкин утверждал: «В республике отмечаются крайне низкие темпы роста общей численности населения. Среднегодовой прирост за последние 5 лет составил всего 0,6% против 1 за период между переписями 1959 и 1970 гг. При этом в 24 областях, краях и АССР, в том числе в 15 входящих в Нечернозёмную зону РСФСР, чис-

ленность населения даже уменьшилась. Отрицательные тенденции демографической обстановки наиболее интенсивно проявляются в сельской местности...» [ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 522. Л. 2].

Это означало, что на государственном уровне признавалось ухудшение демографической ситуации в республике и подчёркивалось сужение источников пополнения отраслей экономики рабочей силой. Тем самым перед Государственным комитетом СМ РСФСР по использованию трудовых ресурсов были поставлены иные задачи, требовавшие его реорганизации. В ноябре 1976 г. постановлением российского правительства он стал называться Государственным комитетом Совета Министров РСФСР по труду.

Смена названия не была формальной. С 1976 г. Госкомитет не просто выявлял источники трудовых ресурсов и контролировал их перераспределение (включая сельскохозяйственное переселение), но и совместно с министерствами и ведомствами участвовал в разработке и проведении «мер по рациональному использованию трудовых ресурсов, мобилизации резервов роста производительности труда, улучшению его условий, содержанию, организации и нормированию». В 1978 г. в связи с переименованием государственных органов изменения коснулись системы трудовых ресурсов — так появился Государственный комитет РСФСР по труду (структура 1980 г. представлена в схеме 3) [2, с. 703; 11, с. 28; 13, с. 120—121].

Уже в феврале 1980 г. было реорганизовано Управление переселения. Согласно приказу от 29 февраля 1980 г. вместо Отдела организации переселения и приёма репатриантов создан Отдел организации переселения, а вместо Отдела по контролю за переселенческим строительством — Отдел по контролю за подготовкой хозяйств к приёму семей переселенцев [ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 824. Л. 27].

Преобразования были продолжены и позднее. В 1984 г. Управление труда состояло из четырёх отделов: организации и формирования труда, производительности труда, заработной платы, сводно-аналитического. Управление по контролю за использованием рабочей силы, увеличившись до 42 штатных единиц, было расширено за счёт отдела условий труда. Управление трудовых ресурсов включало в себя отдел подготовки и повышения квалификации кадров на производстве, отдел размещения предприятий и контроля за комплектованием кадров пусковых объектов и отдел населения и балансовой работы [ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 1121. ЛЛ. 70—5].

Очередные структурные изменения были осуществлены в начале января 1985 г. 7 января 1985 г. на основании постановления Совета Министров РСФСР были образованы следующие управления: Сводно-экономическое (32 шт. ед.), включавшее в себя сводно-аналитический отдел (6 шт. ед.), отдел территориально-отраслевых вопросов труда и рабочей силы (10 шт. ед.), отдел по работе органов по труду (7 шт. ед.), отдел условий труда (6 шт. ед.); Управление по труду и контролю за использованием рабочей силы в промышленности (30 шт. ед.); Управление по труду и контролю за использованием рабочей силы в строительстве, на транспорте,

в непроизводственных отраслях (21 шт. ед.) (по-прежнему функционировало и Управление по труду и контролю за использованием рабочей силы в агропромышленном комплексе), в структурном отношении являвшимися идентичными — отдел производительности труда, отдел научной организации труда и отдел нормирования и оплаты труда; Управление по трудовым ресурсам и трудоустройству (27 шт. ед.), состоявшее из отделов трудовых ресурсов, трудоустройства населения, а также подготовки и повышения квалификации кадров на производстве. По-прежнему функционировали Управления организованного набора рабочих и переселения и вспомогательные отделы и службы.

Социально-экономические изменения, ассоциируемые с М.С. Горбачёвым, нашли отражение и в системе органов по труду. В августе 1987 г. указом Верховного Совета Государственный комитет, по аналогии с союзным, стал отвечать не только за сферу труда, но и за социальную сферу. В постановлении СМ РСФСР от 31 августа 1987 г. отмечалось, что «механизм управления и планирования социального развития и труда по-прежнему остаётся несовершенным, маловосприимчивым к изменяющимся условиям производства, требованиям эффективного хозяйствования, быстрорастущим потребностям трудящихся...» [ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 5038. Л. 194]. Очередной реорганизации подверглась и структура Комитета, представленная в схеме 4 по состоянию на 2 января 1989 г.

В октябре 1989 г. произошли очередные структурные изменения. Сводно-аналитическое управление, увеличившись до 22 штатных единиц, сохранив сводно-аналитический отдел, включало сводный отдел организации труда и хозяйственного механизма, отдел территориального хозрасчёта и координации местных органов по труду и социальным вопросам. В главном управлении производственных отраслей отдел межотраслевых вопросов труда был заменён отделом сводной работы. Впервые на государственном уровне в органах по труду было образовано подразделение, занимавшееся исключительно вопросами женщин. Речь идёт об отделе по делам женщин Главного управления социального развития и непроизводственных отраслей, в ставе которого также находились отдел социального развития и условий труда и, как и прежде, отдел непроизводственных отраслей.

С октября 1989 г. Управление трудовых ресурсов, занятости и молодёжи состояло из отделов трудовых ресурсов и народонаселения, по делам молодёжи и подготовке кадров, занятости. Вопросами планового перераспределения трудовых ресурсов стало заниматься Управление переселения и организованного набора рабочих, сохранившее прежнюю структуру. Продолжали функционировать Управление делами (состоявшее из сектора-канцелярии, 1-го и 2-го секторов и отдела писем и приёма граждан), юридический и хозяйственный отделы, а также отделы кадров, кооперативной и индивидуальной трудовой деятельности. Центральная бухгалтерия была заменена отделом финансирования и бухгалтерского учёта [ГАРФ. Ф. 10005. Оп. 1. Д. 1426. Л. 124—135].

Схема 3

Структура Государственного комитета РСФСР по труду (1980)

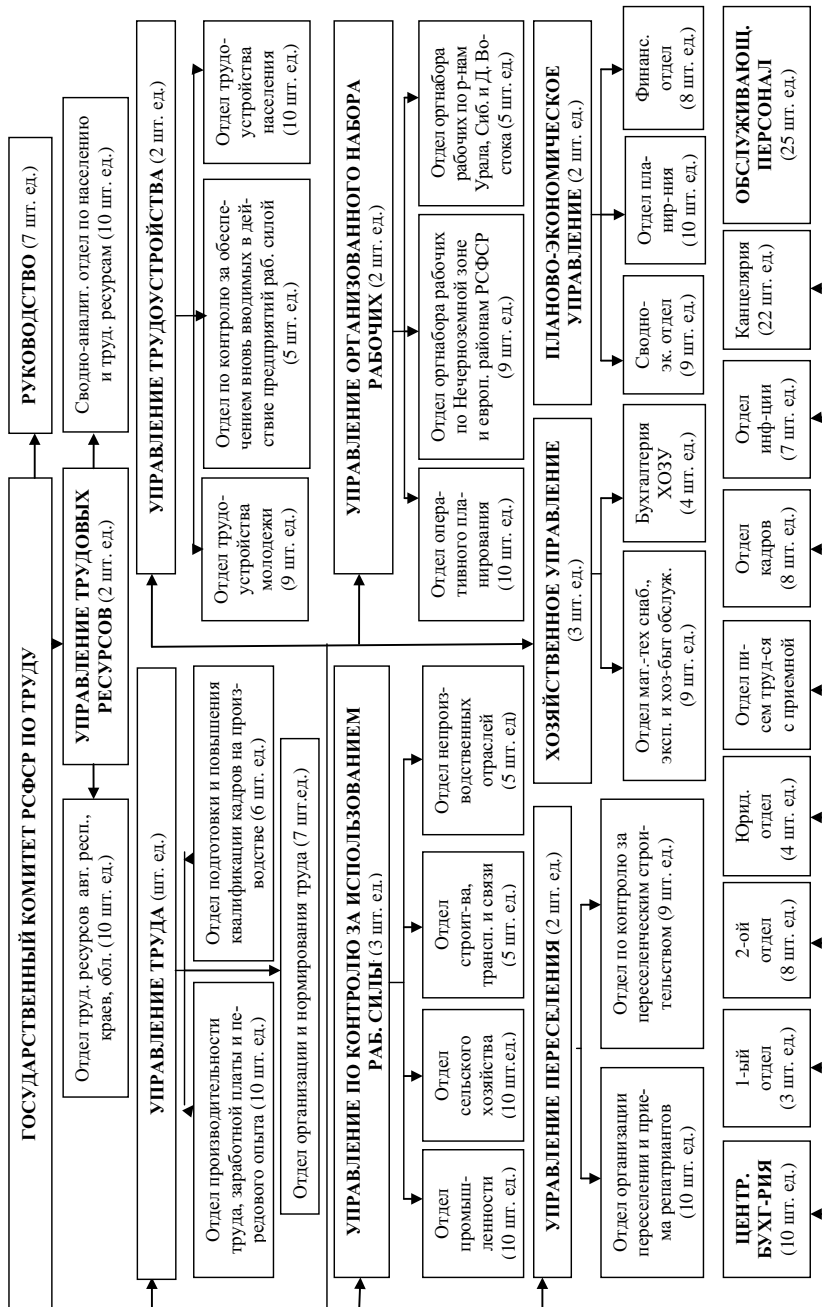


Схема составлена на основе источника: ГАРФ. Ф. 10005. Оп. 1. Д. 824. Л. 60—75.

Схема 4

Структура Государственного комитета РСФСР по труду и социальным вопросам (1989)

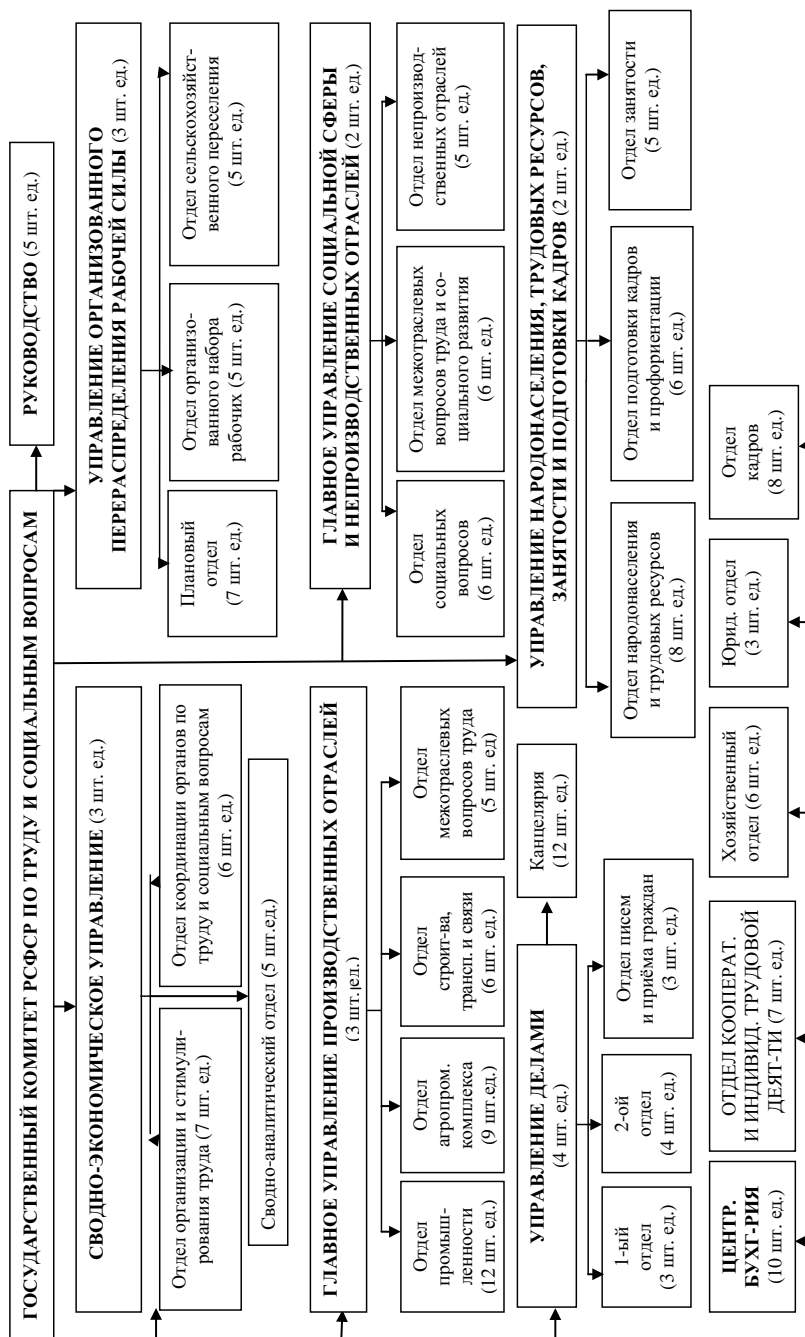


Схема составлена на основе источника: ГАРФ. Ф. 10 005. Оп. 1. Д. 1426. ЛЛ. 179—190.

Негативные тенденции в области этнического противостояния, особенно остро проявлявшиеся со второй половины 80-х гг., вызвали внушительный поток беженцев и обусловили возникновение в феврале 1990 г. в рамках комитета особого подразделения — Управления по миграции граждан [ГАРФ. Ф. 10005. Оп. 1. Д. 1466. Л. 37—38].

В 1990 г. в связи с кардинальной перестройкой советского общества изменения коснулись и органов планового перераспределения трудовых ресурсов. Так, ликвидировалось Управление переселения и организованного набора рабочих и создавалось Управление сельскохозяйственного переселения в составе отделов: сельскохозяйственного переселения и заселения Нечернозёмной зоны РСФСР в связи с чрезвычайно сложной демографической и кадровой ситуацией в регионе; планирования и финансирования переселения. Самостоятельным отделом Государственного комитета становился отдел организованного набора и иностранных рабочих [ГАРФ. Ф. 10005. Оп. 1. Д. 1479. Л. 40—42].

Политическая дезинтеграция СССР и усиление влияния республиканских элит позволило российской власти принять решение о «разграничении функций управления организациями на территории РСФСР». Законом РСФСР о республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР от 14 июля 1990 г. утверждался их исчерпывающий перечень. В приведённом списке Государственный комитет РСФСР по труду и социальным вопросам не значился; вопросами его ведения стали заниматься Министерство социального обеспечения РСФСР и Министерство труда РСФСР [3]. Указом Президента РСФСР от 10 ноября 1991 г. на базе Министерства труда РСФСР и Государственного комитета РСФСР по занятости населения, созданного в июне 1991 г., было образовано Министерство труда и занятости населения РСФСР. Согласно постановлению СМ РСФСР от 28 декабря 1991 г. на него возлагались: разработка и реализация единой государственной политики в области труда, занятости, социальной защиты населения, пенсионного обеспечения; развитие трудовых отношений на основе социального партнёрства; предотвращение и разрешение трудовых конфликтов; охрана труда; подготовка и переподготовка кадров; демографическая, молодёжная и миграционная политика [10; 15].

Таким образом, изучение эволюции системы управления трудовыми ресурсами РСФСР в 1967—1991 гг. позволило сделать следующие выводы. Во-первых, переселенческие органы, равно как и органы оргнабора, лишившись статуса самостоятельных государственных управлений, стали частью более сложной системы, регулирующей вопросы не только перераспределения, но и рационального использования рабочей силы, изучающей проблемы повышения производительности труда, научного обоснования текучести рабочих и слабой приживаемости новосёллов и иных. Во-вторых, подобного рода интеграция связана, наряду с прочими причинами, с ухудшением в послевоенный период демографической ситуации в РСФСР и активным процессом урбанизации, преопределившим во многом кризис советской модели переселенческой

политики, главные принципы которой были заложены ещё до 1917 г. Это выразилось в неэффективности мер стимулирования, не способных, как прежде, на должном уровне обеспечить решение социально-экономических, геополитических, демографических и иных задач страны за счёт регулирования миграционных потоков. В-третьих, поиск наиболее оптимальной модели регулирования отношений в сфере труда и миграции выразился в многочисленных структурных преобразованиях. Распад СССР способствовал фактическому прекращению практики государственного перераспределения населения и трудовых ресурсов в рамках страны.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Вашук А.С., Чернолуцкая Е.Н. и др. Этномиграционные процессы в Приморье в XX веке. Владивосток: ДВО РАН, 2002. 228 с.
2. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 36.
3. Закон РСФСР от 14.07.1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // СПС «Консультант плюс».
4. Занданова Л.В. Переселение крестьянства в Азиатскую Россию (конец 40-х — середина 60-х гг. XX в.). Иркутск, 1997. 160 с.
5. Занданова Л.В. Формирование системы переселения и переселенческих органов в СССР // Научная программа: русский язык, культура, история. Сборник материалов. Ч. 2. М., 1995.
6. Крушанова Л.А. Государственная миграционная политика СССР на Дальнем Востоке в 1945—1960-е гг.: дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2007. 251 с.
7. Лескова Т.А. Формирование переселенческих органов на территории Дальнего Востока (1920—1940 гг.) // Дальневосточные архивы: прошлое — будущему. Владивосток, 2003.
8. Пикалов Ю.В. Переселенческая политика и изменение социально-классового состава населения Дальнего Востока РСФСР (ноябрь 1922 — июнь 1941 г.). Хабаровск, 2003. 214 с.
9. Платунов Н.И. Переселенческая политика советского государства и её осуществление в СССР (1917 — июнь 1941 гг.). Томск, 1976. 283 с.
10. Постановление Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. Вопросы Министерства труда и занятости населения (ред. распоряжения Правительства РФ от 20.02.92 N 336-р) // LAW7.RU — российский правовой портал. URL: <http://www.law7.ru> (дата обращения: 20.04.2012).
11. Постановления Совета Министров РСФСР за ноябрь 1976 года.
12. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 6 (1966 — июнь 1968 гг.). М., 1968.
13. Собрание постановлений Правительства Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М., 1967. №№ 1—20.
14. Собрание постановлений Правительства РСФСР. М., 1967. № 10. Ст. 58.
15. Указ Президента РСФСР от 10 ноября 1991 г. «О Министерстве труда и занятости населения РСФСР» // Законодательство России. URL: <http://russia.bestpravo.ru> (дата обращения: 20.04.2012).
16. Щеглов В.В. Эволюция государственной политики формирования населения Сахалинской области (1925—1998): дис. ... канд. ист. наук. Южно-Сахалинск, 1999. 215 с.
17. ГАРФ (Гос. арх. Российской Федерации).