

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЗАНЯТОСТИ НА ЕВРОПЕЙСКОМ СЕВЕРЕ В 1960–1970-е гг.

Анализируется эволюция государственной политики занятости на Европейском Севере в 1960–1970-е гг. Сокращение абсолютного прироста населения в 60–70-е гг. в целом по стране, высокий миграционный отток, формирование искаженной демографической структуры занятости, истощение природных ресурсов потребовали пересмотра государственной политики. Концепция рациональной занятости требовала проведения трудосберегательной политики, направленной не на вовлечение нового контингента работников, а на эффективное использование имеющегося трудового потенциала и повышение производительности труда. Анализируются факторы, определяющие занятость населения, и источники привлечения рабочей силы. Территориальные рамки исследования охватывают Карельскую АССР, Мурманскую и Архангельскую области.

Ключевые слова: экономическая история, политика занятости, освоение, уровень жизни, северные льготы.

I. Popova

STATE EMPLOYMENT POLICY IN THE EUROPEAN NORTH IN THE 1960–1970 s

The evolution of the state employment policy in the period of 1960–1970s is analyzed. The decrease in the population growth in the whole country in the 60–70s, a high flow of migration of people out of the country, the formation of the distorted demographic structure of employment, and the decrease in natural resources demanded reconsidering the state policy. The concept of rational employment demanded labour-saving policy aimed not at attracting new employees, but at efficient application of the available labour potential and at raising the efficiency of labour productivity. The factors determining the employment of the population, the sources of labour force are analyzed. The territories examined in the research cover Karelia, Murmansk and Arkhangelsk regions of the USSR.

Keywords: economic history, employment policy, life style, Northern privileges.

В 30–50-е гг. XX века в Советском Союзе за сравнительно короткие сроки была создана крупная промышленность. Европейский Север, обладавший уникальными природными богатствами, как составная часть страны был органически втянут в процесс индустриализации. Однако одной из главных проблем освоения региона всегда была недостаточность трудовых ресурсов, связанная с неблагоприятными природно-климатическими условиями и удаленностью этих регионов от центров сосредоточения основной массы населения. Поэтому важнейшей задачей государства стало решение проблемы дефицита рабочих рук.

С этой целью в 1920-е гг. начала создаваться система северных льгот, направленная на стимулирование притока и закрепления

кадров работников на предприятиях Севера. Однако в 1930-е гг. политика материального стимулирования была в значительной степени оттеснена политикой использования принудительного труда. На строительстве промышленных объектов широко использовался труд заключенных, спецпоселенцев и др. Применение дешевой рабочей силы освобождало ведомства от необходимости создавать разветвленную социальную инфраструктуру.

После войны индустриальная модель освоения Севера, сформировавшаяся в 30-е гг., была вновь взята на вооружение. Поступательное движение к ресурсам Европейского Севера было продолжено, что нашло отражение в быстром росте числа промышленных предприятий.

Трудности, связанные со значительным сокращением во время войны числа рабочих, решались проверенными способами. Возобновилась практика применения принудительного труда, хотя он уже не играл той роли в восстановлении и развитии экономики, которая была характерна для 1930-х гг. К тому же, с середины 1950-х г. (после смерти И. В. Сталина) объемы его применения существенно сократились. Тем не менее, вплоть до начала 60-х гг., на строительстве новых объектов трудились спецпереселенцы, военнопленные, заключенные [11, с. 120, 122]. До 50-х гг. сохранялись и жесткие законодательные меры по обеспечению трудовой деятельности: только в 1951 г., да и то не полностью, уголовная ответственность за нарушение режима и дисциплины труда была заменена (за исключением случаев неоднократного и длительного прогула) мерами дисциплинарного и общественного воздействия. Окончательная же отмена произошла лишь в 1957 г.

И все же, в процессе формирования кадров рабочих и служащих на Европейском Севере возрастает, а со временем становится определяющей, роль вольного труда.

На первом этапе, в 1950-х — начале 1960-х гг., в распределении трудовых ресурсов преобладают плановые начала, означающие доминирование общественно-организованных форм привлечения работников. Государство в целях заселения северных регионов и создания промышленных кадров широко использовало возникшие еще в 30-е гг. средства такие, как общественный призыв, организованный набор, распределение молодых специалистов, окончивших высшие, средние специальные учебные заведения и профессионально-технические училища, переселенческие кампании. Социальное содержание оргнабора заключалось в плановом межрайонном и межотраслевом перераспределении рабочей силы и вовлечении сельского населения, в то время еще многочисленного, в отряды промышленных рабочих. Планово-централизованная система распределения трудовых ресурсов позволяла быстро решить проблему дефицита кадров на важнейших предприятиях и стройках Европейского Севера.

Одновременно экстенсивное освоение Европейского Севера поставило его хозяйство в тесную зависимость от трудовых ресурсов соседних, более обжитых районов. В целом по макрорегиону внешняя миграция вплоть до начала 60-х гг. играла доминирующую роль в создании кадров. Однако начавшееся в 60-е гг. сокращение абсолютного прироста населения в целом по стране, вызванное падением рождаемости в военные и послевоенные годы, сузило возможности привлечения рабочей силы извне и обусловило дефицит кадров во многих отраслях хозяйства Европейского Севера.

Отток вновь прибывших с предприятий был велик. Столкнувшись на практике с такими трудностями, как нехватка жилья, неразвитость сети бытового обслуживания, тяжелые условия труда и быта, люди уезжали. К тому же мигранты, как правило, обладали низкой квалификацией и не были подготовлены для работы на северных предприятиях.

Высокий отток, низкая приживаемость приезжих и, как следствие, высокие государственные затраты, потребовали пересмотра государственной политики и обусловили постепенный отказ государства от плановых форм привлечения.

Надо заметить, что первые шаги в этом направлении были предприняты уже по окончании войны, когда Указом Президиума ВС СССР «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера» от 1 августа 1945 г. было восстановлено начисление работникам полярных надбавок к зарплате, отмененное в годы войны. Однако распространялся указ на ограниченный круг лиц (в основном, на прибывающих по оргнабору) и ограниченную территорию. Так, вводился статус местностей, приравненных к Крайнему Северу, поэтому, например, расположенный в южной части Мурманской области, на которую распространялся указ, г. Кандалакша имел заметно более низкий уровень льгот.

К тому же, государство не всегда проводило последовательную политику в отношении северных льгот. Указом Президиума Верховного совета СССР от 10 февраля 1960 г. «Об упорядочении льгот для лиц,

работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера» было проведено существенное сокращение северных льгот. Общее количество процентных надбавок было уменьшено со 100% до 80 %, а их максимальный размер ограничивался 300 рублями.

Только с конца 1960-х гг. государство начинает проводить все более сбалансированную политику в отношении Севера. Указ Президиума ВС СССР «О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера» от 26 сентября 1967 г. распространил северные льготы на все население, на 5 лет был снижен пенсионный возраст. В то же время начисление полярных надбавок в прежнем, 100-процентном объеме, восстановлено не было.

С начала 1960-х гг., особенно после поездки в июле 1962 г. на Север Н. С. Хрущева, начинается интенсивная работа по созданию и совершенствованию здесь социальной инфраструктуры. Правительственными постановлениями 1963 г. были предусмотрены крупные вложения в возведение жилья, в развитие систем соцкультбыта, в увеличение ассортимента товаров, развитие транспорта, в создание предприятий, ориентированных на широкое потребление; в 1968 г. были приняты соответствующие постановления по КАССР [5].

Несмотря на определенные сдвиги в 1960–70-е годы в социальной сфере, ее развитие отрицательно влияло на приток и закрепление кадров. Доля капитальных вложений в непроизводственную сферу из всего объема вложений для Европейского Севера (27,5 %) не дотягивало до общесоюзного уровня (28,4 %), не говоря уже о том, что на единицу вложений на Севере можно было приобрести в 3–5 раз меньше благ, чем в средней полосе или на юге страны. Система обслуживания населения особенно плохо была организована в мелких населенных пунктах, ориентированных на единственное производство. Такая ситуация была характерна для мелких и мельчайших лесных поселков Архангельской области, из которых механический отток населения возрастал. Не все территории были в равной степени обеспечены жильем. В результате

интенсивного строительства жилого фонда обеспеченность жильем была лучше в Мурманской области и в ее центральном городе. В Архангельской области среди жилых построек преобладали старые, деревянные, без удобств дома, а Карелия по уровню обеспеченности жильем и его благоустройству была на одном из последних мест в России [7, с. 13–14].

Постепенный отказ государства от плановых форм перераспределения рабочей силы таких, как оргнабор и переселение, связан с созданием постоянных и устойчивых кадров на Европейском Севере. Интенсивный процесс создания постоянных кадров в отраслях народного хозяйства Европейского Севера относится ко второй половине 1950-х гг. Так, в лесной промышленности Карелии в 1946 г. насчитывалось 4,8 тыс. человек сезонных рабочих (52 % от общего числа работников этой отрасли), в 1959 г. количество сезонников сократилось до 400 человек (0,7 %) [8, с. 129]. Несмотря на высокую текучесть среди прибывших, часть работников закреплялась на новых местах. За 1948–1956 гг. в лесной промышленности доля рабочих со стажем до одного года уменьшилась в 1,5 раза, а стаж три года и более к 1957 г. имели более 40 % работников. В отличие от оргнабора, когда трудовой договор заключался на 1–3 года, сами предприятия могли принимать работников на более продолжительный срок. Если в середине 1950-х гг. доля работников лесной промышленности Европейского Севера, принятая самими предприятиями, составляла 38–39%, в 1958 г. она достигла уже 45–50%, а к 1967 г. возросла до 60 % [9, с. 9–11; 10, с. 113, 118]. В Мурманской области до Великой Отечественной войны к постоянным и устойчивым кадрам относилась лишь треть работников. К 1967 г. удельный вес работников промышленности, имевших стаж пять и более лет, достиг 52 % [1].

В 60–70-е гг. произошли значительные изменения в структуре источников, определяющих пополнение кадров Европейского Севера. С начала 1960-х годов в стране наблюдался процесс ухудшения демографической ситуации, вызванный падением рождаемости в военный и послевоенный периоды

и вступлением в трудовой возраст малочисленных контингентов молодежи этих лет. Так, в Карелии естественный прирост на 1000 населения составлял в 1950 г. — 24,4, в 1960 г. — 22, 9, в 1970 г. — 8,4. В Архангельской и Мурманской областях также наблюдалось сокращение рождаемости и естественного прироста — соответственно 20,1; 18,5; 6,8 и 25,8; 20,6; 10,6 [12, с. 114–115.]. Для северных регионов указанная проблема была чрезвычайно острой, поскольку в значительной степени формирование кадров рабочих и служащих шло за счет других регионов страны.

В сложной ситуации оказались Карелия и Архангельская область, испытывавшие на протяжении указанного периода заметную миграционную убыль. Здесь прирост кадров в значительной степени определялся естественным движением населения. В Карелии прирост населения был невелик: за период 1959–70 гг. его численность возросла лишь на 9,5 %, а в 1970–79 гг. на — 3,2 %, что уступало и общесоюзному и общероссийскому росту. Население росло за счет положительного естественного прироста, в то же время в республике наблюдался отток населения: в 1960-е гг. за счет миграционной убыли население сократилось на 7,4 %, в 1970-е — на 4,7 % [14, с. 109, 117]. Только во второй половине 70-х гг. механический приток населения перекрыл республиканские показатели в результате строительства на базе железорудного месторождения нового города Костомукша [13, с. 24]. Из Архангельской области отток населения был самым высоким среди всех регионов Европейского Севера, с 1960-х годов он начал превышать миграционный прирост. Только в Мурманской области миграция обеспечивала приток населения. За период 1959–1970 гг. 53 % всего прироста было получено за счет миграционного фактора, в 1970–1979 гг. — 45,8 % [2].

Привлекательный образ Мурманской области в глазах мигрантов формировался во многом благодаря тем льготно-правовым преимуществам, которые предоставляло государство прибывающим на Крайний Север. Но и в Мурманской области можно было найти отрицательное миграционное сальдо. Долгое отсутствие нового строительства в

г. Кандалакша и низкий, по сравнению с областным, уровень заработной платы способствовали постоянному оттоку населения из южной части области.

Сокращение миграционного притока было обусловлено замедлением темпов промышленного роста. На Европейском Севере возможности экстенсивного развития в значительной степени были уже исчерпаны. Менее 1 % лесных запасов СССР, располагавшиеся в КАССР, давали в 60-е гг. более 5 % общесоюзных объемов добываемого леса. Однако вплоть до середины 60-х гг., несмотря на ежегодные перерубы расчетной лесосеки на 25–30%, продолжалось наращивание объемов лесозаготовок. Постановление СМ РСФСР от 14 марта 1966 г. предписало поэтапное сокращение рубок и рабочего персонала. А поскольку отрасль была всегда трудоемка, то и зависимость от сокращения производства оказывалась очень прочной. В течение четырех лет было постановлено закрыть 47 лесных поселков, в которых проживало 33,8 тыс. человек [4]. В восточной и южной частях Карелии из-за перемещения лесозаготовок в западную часть республики такие города, как Кемь, Беломорск, Медвежьегорск превратились в бесперспективные, с избытком трудовых ресурсов, с миграционной убылью, с деформированной возрастно-половой его структурой. К середине 70-х гг. занятость в лесозаготовительной отрасли уменьшилась по сравнению с 1964 г. более чем на одну треть. В то же время ускоренное развитие машиностроения и металлообработки в 60–70-е годы вдвое повысило долю этой отрасли в общей численности промышленно-производственного персонала.

В Архангельской области постепенное истощение лесных ресурсов в результате интенсивной рубки древесины вдоль рек и транспортных магистралей привело к строительству леспромхозов в труднодоступных и малоосвоенных районах Онеги, Мезени, Пинеги и к перемещению сюда в 70-х гг. лесозаготовок. К середине 70-х гг. в промышленности области по-прежнему доминирующую роль играл лесопромышленный комплекс. 20 из 32 предприятий г. Архангельска занимались лесопилением, значительная

часть машиностроения также была завязана на лесную отрасль. Отрасли последующей переработки древесины в области получили небольшое развитие (31,8 %), преобладали лесозаготовки [6, с. 86].

Развитие производства на Кольском полуострове «вширь» практически прекратилось. Государственной поддержкой здесь пользовались уже существующие предприятия. Так, в Мурманской области увеличение потребности в кадрах определяла работа нескольких крупнейших предприятий — Тралового флота, комбинатов «Апатит», «Североникель» и «Печенганикель». Заинтересованность государства в ресурсах Кольского края была ослаблена диверсификацией национальной экономики. На территории Мурманской области не добывалось сырья, обеспечивавшего быстрого пополнения бюджетных средств — нефти, газа. Экономика Мурманской области постепенно выпадала из приоритетных направлений государственной политики. Такой новый проект, как освоение восточной части Кольского полуострова, где были разведаны месторождения полезных ископаемых, реализован не был; поддержку получали только существующие производства [15, с. 348, 352].

Высокий уровень оплаты в Мурманской области, сложившийся в результате предоставления северных льгот, позволил относительно легко справиться с негативными последствиями демографического кризиса. К 1970 г. в Мурманской области заработная плата превышала среднюю по стране в 1,89 раза, в Архангельской области и Карелии — соответственно в 1,2 и 1,13 раза. Однако сам по себе высокий уровень заработной платы только создавал предпосылки, но не гарантировал приживаемости населения и закрепления работников на северных предприятиях. Более широкого набора товаров и услуг, чем по стране в целом, не предоставлялось, и уровень потребления оказывался ниже покупательного фонда населения, который реализовывался в других районах страны и способствовал миграционному оттоку.

Некоторый дефицит трудовых ресурсов стал проявляться на предприятиях

Европейского Севера уже в 60-е гг. Но более остро эта проблема проявила себя в 70–80-е гг. Возможности увеличения численности работающих за счет вовлечения в общественное производство из сферы личного труда и перераспределения трудовых ресурсов из сельского хозяйства в промышленность резко сократились. Рассчитывать на пополнение кадров из внешних источников не приходилось. Основной задачей стало эффективное использование уже занятого населения, вовлечение в общественное производство пенсионеров, женщин, занятых в домашнем хозяйстве.

Проблема трудоустройства женщин была характерна для Мурманской области. Однoboкое развитие хозяйства с преобладанием в его структуре добывающих отраслей и слабым развитием отраслей легкой и пищевой промышленности и производства товаров народного потребления, а также недостаток социально-культурных учреждений обусловило высокую долю женщин, занятых в домашнем хозяйстве. К 1979 г. в области насчитывалось 42,6 тыс. человек, не занятых в общественном производстве. Большая часть из них — женщины [3]. Особенно острой эта проблема была в небольших монопрофильных поселениях, связанных с горнодобывающей, лесной промышленностью, строительными организациями, а также в поселениях, возникновение и развитие которых обусловлено военно-стратегическим фактором (Североморск, Полярный и др.).

Последствия экстенсивного индустриального роста остро проявились в истощении ресурсов, в запущенности социальной сферы, в формировании искаженной структуры занятости. Задача рационального использования трудовых ресурсов заключалась в целенаправленном проведении трудосберегательной политики, основанной не на вовлечении нового контингента работников, а на эффективном использовании уже занятого населения и повышении производительности труда. Эффективность в использовании труда означала сокращение доли занятых тяжелым, ручным трудом за счет комплексной механизации и автоматизации производственных процессов, решения вопроса женской занятости, сокращения

текучности и создания постоянных кадров на предприятиях Европейского Севера.

В целом перед экономикой страны и ее

отдельными регионами стояла задача перевода экономики на интенсивный путь развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ГАМО. Ф. 356. Оп. 3. Д. 117. Л. 4,6.
2. ГАМО. Ф. 356. Оп. 3. Д. 149. Л. 15.
3. ГАМО. Ф. 356. Д. 229. Л. 116.
4. ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 45. Д.5123. Л.29.
5. ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 45. Д. 6472. Л. 27.
6. *Граник Т. И.* Повышение эффективности производства в районах Европейского Севера СССР // Проблемы Севера. Вып. 16. М.: Наука, 1972. 254 с.
7. *Дружинин П. В., Немкович Е. Г., Попова М. Б.* Народное хозяйство республики Карелия. Петрозаводск: Препринт, 1993. 28 с.
8. *Клементьев Е. И., Кожанов А. А.* Сельская среда и население Карелии. 1945–1960 гг.: Историко-социологические очерки. Л.: Наука, 1988. 212 с.
9. *Красавин С. А.* Текучесть рабочих кадров в леспромхозах. Архангельск: Сев.-Зап. книжн. изд-во, 1969. 47 с.
10. *Макуров В. Г.* Формирование постоянных кадров рабочих лесной промышленности Карелии (конец 30-х — 1950-е гг.) // Промышленные рабочие Карелии в XX веке. Петрозаводск: Карельский научный центр АН СССР, 1991. С. 102–120.
11. *Михайлов Е. И.* Миграционные процессы в истории формирования населения Европейского Севера России в XX в.: Дис. ... канд. ист. наук. Мурманск, 2004.
12. Население России за 100 лет (1897–1997): Стат. сб. М.: Госкомстат России, 1998. 221 с.
13. *Покровская И. П., Зинчук В. Л.* Демографическая ситуация и использование трудовых ресурсов в Карелии. Петрозаводск: Карелия, 1986. 110 с.
14. *Покровская И. П.* Население Карелии. Петрозаводск: Карелия, 1978. 192 с.
15. *Федоров П. В.* Северный вектор в российской истории: центр и Кольское Заполярье в XVI–XX вв. Мурманск: МГПУ, 2009. 388 с.

REFERENCES

1. GAMO. F. 356. Op. 3. D. 117. L. 4,6.
2. GAMO. F. 356. Op. 3. D. 149. L. 15.
3. GAMO. F. 356. D. 229. L. 116.
4. GARF. F. A-259. Op. 45. D.5123. L.29.
5. GARF. F. A-259. Op. 45. D. 6472. L. 27.
6. *Granik T. I.* Povyshenie effektivnosti proizvodstva v rajonah Evropejskogo Severa SSSR // Problemy Severa. Vyp. 16. M.: Nauka, 1972. 254 s.
7. *Druzhinin P. V., Nemkovich E. G., Popova M. B.* Narodnoe hozjajstvo respubliky Karelija. Petrozavodsk: Preprint, 1993. 28 s.
8. *Klement'ev E. I., Kozhanov A. A.* Sel'skaja sreda i naselenie Karelii. 1945–1960 gg.: Istoriko-sociologicheskie ocherki. L.: Nauka, 1988. 212 s.
9. *Krasavin S. A.* Tekuchest' rabochih kadrov v lespromhozah. Arhangel'sk: Sev.-Zap. kn. izd-vo, 1969.47 s.
10. *Makurov V. G.* Formirovanie postojannyh kadrov rabochih lesnoj promyshlennosti Karelii (konec 30-h — 1950-e gg.) // Promyshlennye rabochie Karelii v XX veke. — Petrozavodsk: Karel'skij nauchnyj centr AN SSSR, 1991. S. 102–120.
11. *Mihajlov E. I.* Migracionnye processy v istorii formirovanija naselenija Evropejskogo Severa Rossii v HH v.: Diss...kand. ist. nauk. Murmansk, 2004.
12. Население России за 100 лет (1897–1997): Stat. sb. M.: Goskomstat Rossii, 1998. 221 s.
13. *Pokrovskaja I. P., Zinchuk V. L.* Demograficheskaja situacija i ispol'zovanie trudovyh resursov v Karelii. — Petrozavodsk: Karelija, 1986. 110 s.
14. *Pokrovskaja I. P.* Naselenie Karelii. — Petrozavodsk: Karelija, 1978. 192 s.
15. *Fedorov P. V.* Severnyj vektor v rossijskoj istorii: centr i Kol'skoe Zapoljar'e v XVI–XX vv. Murmansk: MGPU, 2009. 388 s.