

Производственные методы переселения

Мы, несомненно, стоим накануне полного распада форм и методов старого «переселенчества» и возникновения взамен его новой советской колонизации, осуществляемой исключительно экономическими методами.

Наблюдающиеся в данное время организационный и методологический разрывы между мероприятиями по заселению и производственными процессами являются главной причиной того огромного неуспеха, который наблюдается в ходе заселения ДВК. Процесс производственного освоения края должен осуществляться во всех стадиях, начиная с разработки планов и постановки необходимых для них обследований и изысканий и кончая проведением практических мероприятий — хозяйственными организациями и предприятиями в порядке выполнения ими своих основных производственных задач.

Проведению в жизнь какого-либо хозяйственного мероприятия большого значения обязательно предшествует подробная разработка и обоснование плана его, что в свою очередь требует предварительных всесторонних исследований и изысканий. Сооружению например какой-нибудь железнодорожной линии предшествует целая система изысканий — от общих, обосновывающих экономическую целесообразность проектируемого направления, до детальных технических, подготавливающих необходимые данные для составления проекта сооружения и производства постройки самой дороги. В этом отношении имеются подробно разработанные, научно обоснованные и опытно проверенные программы и методы разного типа обследований.

Установлен и некоторый средний расход на изыскательские работы в виде известного процента — до 1% от стоимости сооружения. При этом изыскания и составление проектов часто занимают не меньше времени, чем это требуется на осуществление самого проекта.

Столь же большое внимание уделяется исследованиям и при составлении планов и проектов по созданию других хозяйственных предприятий: каменноугольных, по добыче золота, по рыбной промышленности, по сооружению портов, фабрик, заводов и пр. Никому и в голову не придет приступить к постройке например порта «Советская гавань» на основании только того материала, приведением которого сопровождалось включение его в пятилетний план. В пятилетний план вносятся задания с самым кратким технико-экономическим их обоснованием; выполнение же их сопровождается основательнейшей в качестве самостоятельной задачи проработкой.

Разработанной методики по составлению плана переселения мы не имеем, несмотря на то, что организация заселения ДВК — задача значительно более сложная, чем организация какого-либо одного или даже ряда предприятий. Это объясняется как локальностью этого дела «переселения» в ДВК, вследствие чего при его проведении лишь в малой мере приходится пользоваться опытом других терри-

торий, так и теснейшей связью переселения с данной хозяйственной системой, вследствие чего опыт прошлого здесь дает значительно меньше, чем для мероприятий технико-хозяйственного порядка. При разработке планов и проектов организации горнопромышленных, лесопромышленных, железнодорожных и др. предприятий имеется возможность использовать огромную практику и теоретические работы, относящиеся к аналогичным случаям из других районов Союза и даже из других стран.

Переселение прошлого заключалось в механической переброске людей с предоставлением им возможности при ограниченной государственной поддержке устраиваться собственными разрозненными силами. Нужно было разрядить избыточное население аграрно перенаселенных губерний, а с другой стороны политические условия повелительно требовали для закрепления территории ДВК увеличения в нем населения. При этих условиях переселение являлось как бы самоцелью — переселением для увеличения количества населения.

Попадая в новую природную и хозяйственную среду, переселенцы буквально оказывались одиночками на «голом месте».

Переселенческая организация, сосредоточивая внимание на переброске переселенцев без создания для них общих благоприятных экономических условий, для обеспечения им хотя бы некоторой приживаемости вынуждена была принять на себя заботы по обслуживанию самых разнообразных их нужд. Отсюда — гипертрофированный «универсализм» переселенческих учреждений, которые пытались осуществлять самые разнообразные функции: организацию передвижения переселенцев, подготовку колфонда, организацию хозяйств, руководство производством, оказание медико-санитарной и культурно-просветительной помощи переселенцам и т. д. Но эта система административных забот не обеспечивала переселенцу самого главного — она не давала ему таких организационных форм производства, при которых переселенец не оставался бы одиночкой и беспомощным, а сразу находил бы свое место, как производственник, связываясь через ту или иную хозяйственную организацию с краевым, республиканским и т. д. хозяйствами.

Переход от старых форм переселенчества к новым методам хозяйственно-организованного заселения является насущнейшей потребностью ДВК. На это указывают и те печальные результаты, которые выражаются в катастрофическом обратничестве, свидетелями которого в настоящее время мы являемся.

Правда некоторые новые установки в этом деле получили полное принципиальное признание, например переселение — не цель, а средство для экономического развития края; оно должно быть теснейшим образом увязано с планом хозяйственного развития ДВК; нельзя проводить одну только земледельческую «колонизацию», а наряду с ней необходимо организовывать промышленное и промысловое хозяйство; вместо переселения индивидуального, надо организовать переселение и переселенческое хозяйство на коллективных началах и т. д.

Но все эти установки пока остаются неувязанными между собой в единую, стройную систему, не обладают строго конкретным содержанием и слабо отражаются в практической работе. Попрежнему продолжает сохраняться переселенческий «универсализм». Вместо привлечения к работе производственных организаций как наиболее заинтересованных в успехе своего производства и единственно способных самим процессом своего производства в кратчайший срок закре-

пить в крае переселенцев — основная тяжесть и ответственность за успех дела почему-то возлагается на Переселенческое управление, являющееся органом административно-регулирующим и имеющим в своем распоряжении ограниченного значения (для подготовки переселенческого фонда) три производственных партии.

По установленному порядку проработка контрольных цифр по переселению, заданных центром или краевыми органами, с развертыванием их в пятилетний план, с подразделением числа вселяемых переселенцев по годам, по округам и по категориям (на земледельцев, промысловиков и промышленных рабочих), проходила обычно так. На основании самых общих соображений Переселенческим управлением по согласованию с краевыми учреждениями и организациями производится чисто кабинетным путем разверстка заданных цифр по соответствующим подразделениям без всякой возможности сделать эти цифры реальными, но зато с полным соблюдением принятой на этот счет техники, с соблюдением погодного нарастания числа вселяемых, с приведением затрат по средним измерителям, с показанием роста товарности переселенческих хозяйств и с подгонкой балансов в приводимых таблицах по вертикальным и горизонтальным направлениям. Составленный таким образом план после некоторой его «отшлифовки» в плановых органах мог бы служить хотя бы материалом для детальной проработки на основании фактического материала в тех организациях и предприятиях, которым придется этот план впоследствии проводить в жизнь.

Все значительные хозяйственные плановые задания, включенные в пятилетний план, обычно со страниц печатной «пяtilетки» Краевой плановой комиссии спускаются в гущу хозяйственной жизни. Пройдя здесь через ряд фаз и подвергшись технической и экономической обработке, такие задания приобретают необходимое реальное содержание и обоснование и в свою очередь организуют для себя кадры исполнителей. Для проработки заданий в производственных органах требуется некоторый значительный период от нескольких месяцев до года и более. К сожалению план переселения после появления его на страницах «пяtilетки» Крайплана дальнейшей детальной и углубленной проработке почти не подвергается. Разработка его в переселенческих партиях ограничивается добавлением некоторых деталей большей частью формального порядка. Главнейшие причины тому: отсутствие времени и сил, так как текущая оперативная работа занимает все силы и все время; нет нужных материалов — прежние устарели, а новых недостаточно.

В целях подготовки данных для составления планов заселения и для выяснения характеристики и размера необходимых мероприятий Переселенческим управлением производились экспедиционные обследования заселяемых и предполагаемых к заселению районов. В большинстве случаев эти обследования по своей программе носили характер общегеоботанический или в лучшем случае общегеографический, вследствие чего они давали мало материала для построения планов современного переселения. Таким обследованием за последние 4 года охвачено более 10 млн. га. В 1927/28 г. программа общих обследований была пополнена требованием составления схематического плана заселения обследованной территории. Такое поручение между прочим было дано Приморской экспедиции Переселенческого управления в отношении всего Владивостокского округа. В процессе выполнения работы выяснилась невозможность составления камеральным путем на основании прежних материалов плана заселения для округа с раз-

нообразным и сложнейшим хозяйством без непосредственного и активного участия в этом деле самих производственных организаций и предприятий, нуждающихся в притоке рабочего населения и более всего располагающих возможностью своим производством закрепить переселенцев на новых местах. С другой стороны опыт составления плана реконструкции хозяйства и заселения Приханкайской территории наглядно показал, каким огромным фактическим материалом хозяйственного и технического порядка необходимо располагать для составления реального плана. Дальрис в течение почти трех лет подготавливал материал, затратив на это дело свыше полумиллиона рублей. Между тем Приханкайская территория по своему хозяйственному и колонизационному весу составляет не более $\frac{1}{4}$ всей территории Владивостокского округа.

В том же 1927/28 г. была выдвинута идея «детальных обследований» в целях подробного освещения площадей, предназначенных для заселения.

Несмотря на дороговизну обследований этого типа, серьезного значения на улучшение планирования переселения они не оказали вследствие неудовлетворительности их программы (с преобладанием агростатистики), а главное — в виду отсутствия целевых производственно-организационных установок для них. Универсальные обследования при программной и оперативной их громоздкости не могут обеспечить необходимыми данными все могущие возникнуть на обследуемой территории предприятия и организационные типы хозяйства. В последних целях нужны специфические обследования и изыскания, которые обычно производятся самими заинтересованными предприятиями или хотя бы по их программам и поручениям (совхозы, зерно-тресты, свеклосахарный комбинат, Дальрис, Дальлес, АКО и т. д.).

Детальная проработка плана заселения края в целях самой тесной увязки его с крайним хозяйством должна производиться в самых недрах тех многочисленных хозяйственных организаций и предприятий (акционерных обществ, трестов, колхозов, совхозов и т. д.), которые в совокупности составляют это хозяйство. Путем разложения заданной контрольной цифры переселения по отраслям хозяйства, по предприятиям и производственным организациям, по округам и районам контрольная цифра доводится до первичных хозяйственных ячеек, которые дают свое заключение и свою оценку о возможности и об условиях вселения того или иного количества переселенцев на базе перспектив развития своего производства.

На основании таких первичных материалов составляются планы по сложным предприятиям и производствам, которые в совокупности дают объединенный по краю план.

Составление плана заселения и плана производства должно представлять собою один общий процесс, поскольку размещение рабочей силы является лишь частью производства. Каждая из производственных организаций (рыбопромысловые, лесопромысловые, кустарные, горнопромышленные как кооперативные, объединяющие производственное население, так и государственные, потребляющие сырье, производимое кооперированным населением — тех и других по краю наберется много десятков), составляя свой пятилетний план, обязательно должна включать в него в качестве важнейшего раздела мероприятия и расходы по привлечению и устройству в крае промышленного населения в количестве, соответствующем потребностям своего намеченного по пятилетнему плану производства.

В плане должны быть даны следующие обоснованные сведения: 1) количество потребной рабочей силы: а) постоянной, б) сезонной, в) самостоятельного промыслового населения, объединенного в артели и коллективы для обеспечения предприятия сырьем; 2) общее на каждый год количество отдельно — постоянной и сезонной рабочей силы и промыслового населения, необходимого к заводу в порядке колонизации в целях обеспечения развития предприятия или колхоза в соответствии с пятилетним планом; 3) районы отбора переселенцев, порядок отбора и условия привлечения их на предприятия, взаимные обязательства сторон, организация передвижения к месту работ и пр.; 4) капитальные единовременные затраты, связанные с осуществлением завоза и устройства рабочего и промыслового населения, расходы на жилища и на общественные постройки, на подготовку сельскохозяйственных угодий, на устройство дорог, колодцев; на вспомогательные предприятия для улучшения условий рабочего и промыслового населения: молочные фермы, ягодные сады, огороды, культурные мероприятия и т. д.; 5) источник покрытия расходов, связанных с хозяйственным освоением края; 6) производительность труда и зарплата; 7) бюджет семьи — промышленника, колхозника, рабочего; 8) эффективность затрат по насаждению производств в крае и пр.

Еще более важной стадией участия производственных организаций в этом деле является самое выполнение плана: подбор нужных кадров, заключение взаимных обязательств, организация передвижения, обеспечение переселенцев жилищами, достаточным и постоянным заработком, продовольствием, медико-санитарией, школьной, культурной помощью и т. п.

Никто так не заинтересован, как сами предприятия, в том, чтобы своевременно и в достаточном количестве иметь на предприятии постоянные и нужные по своей квалификации кадры рабочих. Достичь этого можно только при условии активного участия в проведении плана. Попытка уклониться от этого, ссылаясь на то, что «заниматься переселенцами» — не дело производственных организаций, основана на явном недоразумении.

В условиях ДВК в большинстве районов невозможно успешное развертывание хозяйств, а в особенности создание новых хозяйственных предприятий и отраслей без одновременного проведения специальных мер для привлечения и закрепления производственного населения в этих районах.

Само собой разумеется, что заниматься заселением края производственные организации могут и должны лишь в соответствии со своими производственными задачами. Но с другой стороны поскольку это заселение не обычная операция, но по своему хозяйственному и политическому значению далеко выходит за пределы самого предприятия и требует притом весьма значительных затрат, постольку представляется совершенно правильным расходы не полностью возлагать на предприятия, а в известной их доле относить за счет иных сметных источников, напр. за счет сметы Всесоюзного переселенческого комитета. За счет последнего нужно принять расходы: 1) по переезду переселенцев и обслуживанию их при следовании в организованном порядке по железным дорогам и по водным путям; 2) по подготовке сельскохозяйственных угодий, по постройке необходимых дорог и колодцев; 3) по устройству для переселенцев жилищ и зданий общественного пользования: школ, лечебных заведений и др.

Остальные расходы должны быть отнесены за счет самого предприятия.

За последнее время со стороны хозяйственных предприятий все больше уделяется внимания вопросам непосредственного своего участия в переселении, как единственном условии обеспечения себя необходимой рабочей силой.

Трест Дальрис свой пятилетний план построил целиком в расчете на рабочую силу, привлеченную путем колонизации, предусмотрев самое активное в ней участие. На этот же путь частично стал трест Дальлес, признав необходимым самому организовать и осуществлять переселение при лесозаготовках в низовьях р. Амура и в других удаленных от обжитой территории районах. Запроектированный Сахаротрестом свеклосахарный комбинат во Владивостокском округе предположено обеспечить рабочей силой исключительно за счет завоза переселенцев из европейской части Союза, осуществляемого самим комбинатом. Для организации при комбинате труда в порядке промышленного заселения проект предусматривает систему необходимых мероприятий и затрат.

Весьма значительную работу предусматривает в своем плане АКО. На текущий год для устройства переселенцев на Камчатке АКО предусматривает целый ряд мероприятий (подготовку жилищ, разделку сельскохозяйственных угодий и др.) с затратами до 1.500 тыс. руб. Кое-какие шаги по части завоза рабочей силы предпринимаются Дальуглем и Сахалиннефтью, Союззолотом, Примрыбаксоюзом и др. Последний имеет прямое поручение из центра по заселению побережья рыбопромысловым населением с отпуском ему средств на текущий год свыше 2 млн. руб.

Опыт завоза промышленных и промысловых рабочих, проведенный в 1927/28 г. Краевым отделом труда, вследствие ряда организационных неувязок и ошибок, а также вследствие полной неподготовленности предприятий к устройству завезенных для них рабочих прошел весьма неудовлетворительно. Этот опыт с достаточной убедительностью показал полную несостоятельность попытки переложить заботу по организации рабочей силы для предприятия на учреждения, не имеющие прямого отношения к предприятию (Крайтруд, ДВКПУ), а также и то, что организация рабочей силы, составляющая в ДВК одну из существеннейших и сложнейших частей производственного процесса, должна выполняться самими производственными организациями.

Начавшийся среди производственных организаций перелом по отношению к вопросам переселения еще не завершился и организационно не оформился.

Большинство производственных организаций продолжает считать, что забота по обеспечению их рабочей силой—дело переселенческих организаций и органов труда, как организаций специально для того предназначенных.

Но и среди организаций, ставших на путь признания необходимости для себя активного участия в этом деле, все еще нет достаточного сознания собственной ответственности, нет понимания своих задач и всей их сложности и очень мало подготовленности к их выполнению. Причина этого та, что при отсутствии разработанной методики построения планов заселения и при отсутствии соответствующего руководства каждая организация предоставлена самой себе. Нам известно не мало случаев, когда для смежных территорий, находящихся в одинаковых условиях, разными предприятиями (свеклосахарный комбинат и трест Дальрис) запроектировались значительно от-

личающиеся между собою условия жизни привлекаемых рабочих (жилищные, уровень зарплаты, прочие удобства).

Процесс расщепления переселенческой деятельности по производственным предприятиям наибольшие затруднения встречает в сельскохозяйственном секторе.

Переселенческий «универсализм» развился главным образом на земледельческой базе. Переселенческая организация по своим прошлым традициям, по организационной зависимости от НКЗема и наконец по самой своей структуре более всего приспособлена к обслуживанию сельскохозяйственного и в особенности земледельческого переселения. Важнейшими операциями Переселенческого управления являются: подготовка наделов, организация передвижения переселенцев в пределах края и содействие, надо сказать, весьма ограничены по устройству хозяйства на участках. Но и в отношении сельского хозяйства ДВКПУ, не будучи производственной организацией, не имеет возможности оказывать новоселам действительную производственную помощь в процессе организации ими своего хозяйства. Наиболее близкими агентами к переселенцам по линии ДВКПУ являются—заведующие подрайонами и состоящие при них агрономы. Первые представляют собой лишь формальную инстанцию, производящую зачисление, водворение, разрешение на ссуду и пр., а вторые—только консультантов без всяких производственных возможностей.

Жизнь и в этом секторе пробилась брешь: постепенно начали выдвигаться в качестве организаторов переселения производственные предприятия. Кроме зерновых совхозов, роль которых в организации заселения земледельческих районов не велика, за последнее время выдвигаются особого рода «Оперативные центры», или «организующие базы» (см. наш отчет по Приморской экспедиции. «Исследование условий заселения Владивостокского округа», стр. 200 и 201), или «хозяйственные оперативные центры», имеющие задачей всестороннюю хозяйственную организацию распыленных крестьянских хозяйств, входящих в их сферу деятельности путем объединения их и выполнения хозяйственных операций—по распашке, по раскорчевке земельных угодий, по снабжению и по очистке семян, по уборке и по обмолову урожая, по переработке сырья и т. д.

Еще более практическое значение в качестве организующих центров в зерновых районах не только для старожилов, но главным образом для переселенцев за последнее время начали приобретать крупные коллективные хозяйства, объединяемые и руководимые окружными колхозными центрами. За последний год, даже за несколько последних месяцев, во Владивостокском округе возникла целая сеть колхозов, объединяющих главным образом переселенцев. Колхозы имеют собственную организационную и хозяйственную линию и находятся вне непосредственного ведения переселенческих органов. На ДВКПУ и его оперативные переселенческие партии в отношении колхозов как и в отношении зерновых совхозов, свеклосахарного комбината, рыбопромысловых объединений и т. д. возлагается только подготовка земельного фонда.

Таким образом необходимость проведения плана заселения непосредственно через производственные организации и предприятия получает все большее признание во всех отраслях краевого хозяйства и даже в таком секторе, как земледельческо-зерновой, в котором переселенческие органы всегда чувствовали себя наиболее сильными. Мы считаем, что к данному времени положение в смысле методики и организационных форм проведения заселения ДВК уже достаточно

выяснилось. Остается поставить точки над «и» и, сформулировав соответствующие выводы, приступить к скорейшему их проведению в жизнь.

Всем без исключения производственным организациям и предприятиям, которыми пятилетний план может быть выполнен лишь при условии привлечения из-за пределов края рабочей силы и переселенцев вообще, необходимо включить в свои планы мероприятия по организации завода и устройству на новых местах потребных для них переселенческих кадров.

Во избежание параллелизма и взаимных перекрытий в практической работе по проведению мероприятий по заселению заселяемые территории необходимо районировать по производственному признаку в зависимости от преобладания в данное время, в ближайший хозяйственный период той или другой отрасли хозяйства и того или иного вида труда. В этом случае мы будем иметь: 1) районы сельскохозяйственного занятия—зернового, рисового, скотоводческого и т. д.; 2) районы промысловые: рыбопромысловые, лесопромысловые, кустарнопромысловые; 3) районы промышленности: каменноугольной, нефтяной, лесной, золотодобывающей и т. д. Хозяйственными центрами этих районов будут основные гос- или коопорганизации, существующие уже и намеченные к организации. Поэтому при районировании обязательно должна учитываться возможность для предприятия хозяйственно объединить и обслужить территорию и население, создав из нее хозяйственно-целостный комбинат.

В настоящее время существует сравнительно развитая сеть государственных и отчасти кооперативных предприятий, ведущих крупные главным образом сырьевые операции. Причем районы их деятельности уже в значительной мере определились. Наиболее значительными из них являются: Дальлес, Лесзаг, Аго, Асо. Госрыбтрест, Промрыбак, Пищтрест, Союззолото, Дальуголь, Сахалиннефть, совхозы, зернотресты, крупные колхозы, Никольский масложиркомбинат и др. Намечаются к организации новые совхозы, зернотресты, хозяйственные оперативные центры (хопцы)—в зерновых районах, свеклосахарный комбинат, пчеловодные совхозы, подгородные молочные фермы, оленеводческие хозяйства и т. д.

Хозяйственная основа развертывания краевого хозяйства имеется. Заселение—один из элементов хозяйственного строительства, органически и неразрывно связанный с последним во всех его частях и стадиях.

Крайисполком, организуя и руководя краевым хозяйством, осуществляет свои функции через систему производственных организаций, в задачу которых переселение рабочей силы входит наравне с прочими производственными процессами. Состоящие при Крайисполкоме органы РКИ, Плановая комиссия, отделы труда, земельный и т. д. под руководством президиума Крайисполкома выполняют различные специальные функции управления. Для управления делами по заселению при президиуме Крайисполкома должен быть создан специальный отдел с соответствующими полномочиями, но без присвоения ему производственных функций, которые целиком и полностью должны быть возложены на соответствующие предприятия. На этот отдел возлагается: 1) общее руководство производственными предприятиями по составлению планов переселения, увязка планов отдельных организаций, а также сводка этих планов в общий и единый по краю план; 2) общее руководство и контроль за выполнением планов переселения; 3) распоряжение кредитами, отпускаемыми центром на специальные

расходы: по продвижению переселенцев, по обеспечению их жилищами, по подготовке колфонда (землеотводные, мелиоративные и пр. работы) и на медико-санитарные и школьно-просветительные мероприятия.

Этот отдел при Крайисполкоме состоит из 3 подотделов: 1) планово-регулирующего, 2) контрольно-инспекторского, через который осуществляется практическая связь с производственными организациями, и 3) финансового. При окружных президиумах тех округов, где происходит заселение, организуются окружные отделы.

В соответствии с такой схемой радикально реорганизуется и существующая система переселенческих органов. Краевое переселенческое управление в своей общей и плановой части, а также в составе отдела водворения, усиленное штатом квалифицированных работников, образует Краевой отдел при президиуме Крайисполкома. Отдел подготовки фонда ДВКПУ передается Краевому земельному управлению с тем, чтобы при последнем был организован производственный подотдел по подготовке земельного фонда, т. е. по выполнению работ землеустроительных, мелиоративных, дорожно-мелиоративных и др. для надобности и по поручениям различных производственных организаций (колхозов, лесхозов и др.). И наконец, отдел передвижения переселенцев выделяется в самостоятельное управление с возложением на него задач по обслуживанию передвижения всех категорий рабочих и переселенцев, направляющихся в ДВК как в пределах ДВК, так и за пределами его.

Местные переселенческие партии расформируются с передачей отдельных их частей по принадлежности—в окружные отделы при президиумах окрисполкомов, в окрзмотделы и в соответствующие производственные организации.