ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ

А.Н. Бурыкин

ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК МЕТОД ОСВОЕНИЯ ТЕРРИТОРИИ СЕВЕРНОГО САХАЛИНА: 1925 – 1945 годы

БУРЫКИН Александр Николаевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры социологии и управления Сахалинского государственного университета (e-mail: burykinsfamily@bk.ru)

Аннотация. *Анализируется переселенческая политика Советского государства как метод освоения и закрепления вновь обретенной территории Северного Сахалина.*

Ключевые слова**:** *переселенческая политика, удаленная территория, постоянное население, методы государственного управления.*

Характерным примером осуществления советской государственной переселенческой политики при освоении одного из удаленных, но стратегически важных районов страны, является освоение территории Северного Сахалина в 1925–1945 гг. (Южный Сахалин и Курильские острова до 1945 г. продолжала удерживать Япония). После завершения Гражданской войны Дальнему Востоку отводилась роль «аванпоста социализма на Тихом океане». Для его создания требовались значительные материальные, финансовые и, главное, людские ресурсы. Однако, по данным переписи 1926 г., все население Дальнего Востока насчитывало только около 1,3 млн[1]. Поэтому проблема его заселения считалась одной из приоритетных, и тоталитарное государство решало ее присущими для него методами – путем создания организованного потока мигрантов в соответствии с потребно-

[1] См.: *Сидоркина, З.И.* Формирование населения Дальнего Востока в различные периоды освоения // Исторический опыт освоения восточных районов России. Тезисы докладов и сообщения международной научной конференции. – Кн. II.– Владивосток, 1993. – С. 21–24.

стями народного хозяйства и военно-политическими целями. Это относится и к Северному Сахалину, ставшему после восстановления в мае 1925 г. советской власти районом интенсивного хозяйственного освоения и массового переселения.

Декретом ВЦИК от 4 января 1926 г. был образован Дальневосточный край в составе девяти округов, в том числе – Сахалинский округ с центром в г. Александровске. В октябре 1932 г. образована Сахалинская область, входившая до 1947 г. в состав Хабаровского края. К концу 30-х гг. в Сахалинской области было пять районов: Охинский, Рыбновский, Кировский, Восточно-Сахалинский и Широкопадский[1].

Опубликованные в январе 1926 г. данные переписи, проведенной окружным статистическим бюро, отражают состав населения Северного Сахалина, насчитывавшего всего 10 152 жителя. Первой, наиболее многочисленной, группой (67,9%) являлось русское население – 6892 человека (3537 муж. и 3355 жен.), из которых 3168 (46%) составляла молодежь в возрасте до 18 лет. Поскольку до введения в 1932 г. паспортная система не предусматривала официального учета граждан по национальному признаку, то в численность русского населения были включены лица украинской, белорусской, польской и других национальностей. Значительная их часть к этому времени считалась старожилами острова. Их представляли бывшие сахалинские ссыльнопоселенцы и их потомки. Вторую по численности группу населения Северного Сахалина составляли иностранцы – 1737 человек (17,1%). Из них наиболее многочисленными были китайцы – 996 человек, затем корейцы – 571 человек и японцы – 170 человек. Третьей по численности группой населения были представители коренных народностей Севера. Их насчитывалось 1523 человека (15,0%). В основном это нивхи – 1241 человек, а также ороки – 149 человек, тунгусы – 116 человек и якуты – 17 человек. В процессе переписи было зафиксировано размещение населения по районам и населенным пунктам. В соответствии с данными переписи на Северном Сахалине на 1 января 1926 г. насчитывалось свыше 120 населенных пунктов с окружным центром г. Александровском.

Изучение архивных материалов позволяет утверждать, что в довоенный период переселение на Северный Сахалин происходило в два основных этапа. На первом этапе (1926–1929) основной упор делался на переселение крестьян с целью создания сельскохозяйственной базы развития экономики и формирования постоянного контингента населения. На втором этапе (1930–1940) преобладало промышленное переселение, проводившееся интенсивными методами (краткосрочная вербовка на 2–3 года, сезонный завоз рабочих и т. п.).

---

[1] См.: Административно-территориальное деление Сахалинской области: документы и материалы. – Южно-Сахалинск, 1986. – С. 120–121.

Переселенческая кампания на Северном Сахалине началась с мая 1926 г. Первоначально по плану предполагалось в течение 10 лет переселить на остров 2,5 тыс. семей общей численностью 12,5 тыс.[1] Для управления этим процессом в г. Александровске был создан пункт по приему и обустройству переселенцев, а с июля 1926 г. при окружном ревкоме начало действовать Колонизационное совещание. 26 октября 1926 г. СНК РСФСР принял постановление о льготах переселяющимся на Северный Сахалин. Обычно отмечается только положительная роль этого и других, более поздних, правительственных решений[2]. Однако следует отметить, что, во-первых, переселенцам проезд оплачивался не предварительно, а лишь по прибытии на место, а льготный провоз багажа и земледельческих орудий ограничивался в рамках семьи: 80-ю кг багажа на каждого члена семьи, двумя лошадьми, одной коровой и пятью головами мелких животных. Ходоки, ехавшие предварительно «для осмотра и зачисления земли», пользовались льготным тарифом на общих основаниях, но «без возврата им произведенных расходов по оплате проезда». Во-вторых, переселенцы не обеспечивались стройматериалами – им только разрешалось бесплатно использовать для этого «лес на корню». В-третьих, размер сельскохозяйственного кредита в 600 руб. на семью был незначителен, а право на его получение зависело «от имущественного обеспечения переселяющихся и трудности освоения отводимых участков»[3]. В доколхозной российской деревне желающих переселяться на далекий Сахалин на этих условиях было мало. Постановление ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1927 г. устанавливало дополнительные льготы для сахалинских переселенцев. Они освобождались от обложения единым сельскохозяйственным и промысловым налогами, если оставались жить на обжитых наделах в течение 10 лет, а на необжитых участках – 15 лет. Кроме того, все переселенцы мужского пола освобождались от действительной военной службы[4]. Несмотря на это, в решениях окружного ревкома и в постановлениях Колонизационного совещания не раз отмечалась их недостаточность.

Несогласованность действий окружного земельного и переселенческого управлений обернулась, наряду с прочим, отсутствием точных данных о прибывающих, четкого плана землеустроительных работ, слабой подготовкой к их приему. Первоначально пришлось просто подселять людей

---

[1] СЦДНИ. – Ф. 2. – Оп. 1. – Д. 7. – Л. 28.

[2] См.: *Леонов, П.А.* Очерк истории Сахалинской организации КПСС. – Южно-Сахалинск, 1975. – С. 67; *Лисицына, Е.Н*. Переселенческая политика на Сахалине в 20-е годы // Славяне на Дальнем Востоке: проблемы истории и культуры. – Южно-Сахалинск, 1994. – С. 105–106.

[3] Социалистическое строительство на Сахалине (1925–1945 гг.). Сборник документов и материалов. – Южно-Сахалинск, 1992. – С.100–101.

[4] См. там же. – С.106.

в уже имеющиеся селения. Так, в мае 1926 г. 800 прибывших переселенцев подселили в деревнях Рыковского района, почти на треть увеличив их население[1]. В результате старожилы, недовольные потерей разработанных земель, враждебно отнеслись к переселенцам. Обустройство на новом месте сопровождалось немалыми трудностями. Из-за несовершенства карт и проведенных работ удобных земель им выделялось меньше, чем было предусмотрено, не была решена жилищная проблема, не хватало строительных материалов и лошадей для раскорчевки участка, постройки жилья. Старожилы резко подняли цены на животных и посевное зерно. Из мест переселения прибывали в основном хлеборобы, привыкшие к широте полей, умеющие сеять зерновые культуры. На острове же земля предлагалась в лесной, заболоченной местности, пригодной в основном для выращивания овощных культур.

Непривычен был и сахалинский климат, отличавшийся резкими перепадами температур и продолжительным холодным периодом.

Неподготовленность мест вселения, отсутствие денежных средств и необходимого инвентаря заставляли многие семьи бросать свои участки. Одни уходили на заработки в г. Александровск, нередко пополняя ряды безработных и обостряя криминогенную обстановку, другие возвращались на материк[2]. Так, с апреля по август 1927 г. из Новосибирского округа на Северный Сахалин прибыли 1241 человек, но вскоре 894 человека из них стали требовать вернуть их на материк[3]. Известен случай, когда 18 семей, прибывших из Амурской области, стали просить отправить их на территорию Южного Сахалина, занятого японцами[4]. Начавшееся к этому времени промышленное переселение пошло более успешно. Первые 505 семей переселенцев, ориентированных на промыслово-рыболовецкую деятельность, остались на острове, найдя работу и средства существования[5]. За три года активных переселенческих мероприятий население северной части острова почти удвоилось и на 1 января 1929 г. составляло уже 26,5 тыс. человек[6]. Однако для развития промышленности этих трудовых ресурсов было явно недостаточно.

В феврале 1928 г. ЦИК и СНК СССР приняли Постановление «О задачах переселения, его организации, основах составления планов пере-

---

[1] СЦДНИ. – Ф. 2. Оп. 1. Д. 1-з. Л. 61.

[2] См.: *Лисицына, Е.Н.* Переселенческая политика на Сахалине в 20-е годы // Славяне на Дальнем Востоке: проблемы истории и культуры.– Южно-Сахалинск, 1994. – С.106.

[3] СЦДНИ. – Ф. 2. – Оп. 1. – Д. 36. – Л. 335, 354.

[4] СЦДНИ. – Ф. 2. – Оп. 2. – Д. 5. – Л. 10.

[5] Социалистическое строительство на Сахалине (1925–1945 гг.). Сборник документов и материалов. – С. 223.

[6] См. там же. – С. 185.

селения и о порядке финансирования переселенческих мероприятий», в котором ставилась задача заселения Сахалина. Существенно расширялись льготы переселенцам[1]. 22 февраля 1928 г. было принято Постановление СНК РСФСР «О мероприятиях по развитию экономики Сахалина и Камчатки». Наряду со свободным переселением не исключались и принудительные методы заселения острова. В 1929–1930 гг. Политбюро ЦК ВКП(б) и Совет Народных Комиссаров СССР подробно изучали вопрос об использовании на острове труда заключенных и условно освобожденных лиц. Практика Сахалина позднее была реализована на Колыме[2].

В августе 1928 г. был образован трест «Сахалиннефть», в июле 1929 г. Постановлением Совета Труда и Обороны Союза ССР было образовано Акционерное сахалинское общество, осуществлявшее руководство лесной, угольной, рыбной промышленностью, организацией совхозов, переселенческим делом, строительством. В стране развернулся широкий организованный набор рабочих и различные общественные призывы и мобилизации. По партийным и комсомольским мобилизациям в рыбную, угольную и лесную промышленность Сахалина прибыло 1000 человек. По путевкам ЦК ВКП(б) было направлено свыше 100 коммунистов. В 1930 г. на остров по призыву ЦК ВЛКСМ прибыли комсомольцы в счет «1200», по призыву Далькрайкома ВЛКСМ – в счет «500»[3]. В 1936 г. большая часть демобилизованных красноармейцев осталась работать в рыбной промышленности Сахалина, но основная масса рабочих прибывала по оргнаборам. В 1930 г. из 15,3 тыс. переселившихся на Сахалин на долю сельскохозяйственных переселенцев приходилось лишь 2 тыс., остальные должны были работать в промышленности[4]. Для нефтяной промышленности приглашались квалифицированные рабочие и специалисты из нефтедобывающих районов Баку и Грозного. Доставка одного рабочего с семьей обходилась от 500 до 600 руб. При необычайно высокой подвижности населения (в 1931 г. на остров прибыло 11,8 тыс. человек и одновременно выбыло 7,3 тыс. человек) государство терпело постоянные убытки[5].

По результатам всеобщей демографической переписи населения, проведенной Сахалинским окружным исполкомом по состоянию на 15 февраля 1931 г., выявились значительные изменения численности и качественного состава населения. К этому времени численность населения составляла 39,3 тыс. (25,3 тыс. мужчин и 14,0 тыс. женщин), как по чис-

---

[1] См.: Сборник постановлений Правительства СССР. – М., 1929. – С.163–168.

[2] См.: *Высоков, М.С.* Советская колонизация Сахалина на рубеже 20–30-х гг.: выбор пути // Славяне на Дальнем Востоке: проблемы истории и культуры. – С. 99–104.

[3] См.: *Леонов, П.А.* Очерк истории Сахалинской организации КПСС. – Южно-Сахалинск, 1975. – С. 75.

[4] См.: *Рыбаковский, Л.Л.* Население Дальнего Востока за 150 лет. – М., 1990.

[5] ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 2. – Д. 1. – Л. 2, 27.

ленности, так и по национальному составу населения преобладали русские (см. табл. 1).

Таблица 1

Численность и национальный состав населения Сахалинского округа по данным демографической переписи 1931 года[1]

Национальность	Численность населения	% к общему итогу
Великороссы	26 780	68,1
Украинцы	2 418	6,1
Корейцы	1 767	4,5
Китайцы	1 231	3,1
Белорусы	1 221	3,1
Японцы	1 130	2,9
Поляки	663	1,4
Нивхи	1733	4,4
Прочие туземцы	380	1,1
Прочие национальности	1 982	5,0
Всего:	39 305	100

[1] ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 2. – Д. 1. – Л. 33.

Перепись 1931 г. выявила 14,3 тыс. неграмотных (36,5%) жителей округа. Общее число грамотных составило 24,9 тыс. человек (63,5%), из них мужчины – 71,9%, женщины – 50,0%[1]. К сожалению, данные 1931 г. не дают полного представления о занятости жителей Северного Сахалина. Всего было выявлено 17 079 (59,8%) человек самодеятельного населения (без данных Охинского района, которые в разработку не вошли). Основная масса трудящихся была занята на лесозаготовках – 22,9%, в сельском хозяйстве – 18%, рыболовстве – 13,5%, угольной промышленности – 9,9%, в учреждениях непроизводственной сферы – 9,6%, остальные были заняты в иных отраслях труда.

Наиболее крупными производственными структурами по количеству занятых трудящихся являлись предприятия Акционерного Сахалинского общества – 7,6 тыс. человек (40,5%), концессий – 2,3 тыс. (12,3%), треста «Сахалиннефть» – 2,2 тыс. (12,0%), транспорта и связи – 2,0 тыс. (10,5%), потребительской кооперации 2,3 тыс. (12,2%)[2]. Данные свиддетельствуют, что все основные отрасли промышленности Северного Сахалина испытывали острый дефицит рабочих и специалистов. На начало 1931 г. плановая потребность в рабочей силе предприятий горной, лесной и рыбной про-

[1] Там же. – Л.34.

[2] См. там же. – Л. 40–41.

мышленности, а также в строительстве составляла 19,5 тыс. человек, работали же почти на две трети меньше – всего 7,8 тыс. рабочих[1]. Условия жизни людей в годы промышленного освоения Северного Сахалина были очень сложными. Капитального строительства благоустроенного жилья в области практически не велось. Основным типом жилья были 20–30-комнатные сооружения-бараки, без сантехнических удобств, с общей на весь барак плитой, без подсобных построек. Средняя жилая площадь составляла около 3,0 кв. м на одного человека. Антисанитарное состояние населенных пунктов было нормой. В декабре 1933 г. на Второй областной партийной конференции в докладе секретаря обкома ВКП(б) отмечалось: «На всех наших городах и поселках лежит печать временности, сезонности. Как будто люди приехали на несколько месяцев, чтобы потом уехать и никогда не возвращаться»[2].

Отсутствие свежих продуктов питания приводило к массовым авитаминозам, цинге, резкому ослаблению организма переселенцев. Отмечались случаи недовольства некачественными продуктами, особенно консервированными, отсутствием жиров. К этому следует прибавить низкую квалификацию рабочих, прибывших осваивать «остров сокровищ», нехватку, а порой и полное отсутствие квалифицированных специалистов, которых в большинстве случаев замещали неграмотные или полуграмотные «выдвиженцы», не хватало надлежащего качества орудий труда и средств производства. Все это порождало невиданную текучесть кадров, которую промышленность Северного Сахалина не смогла преодолеть до начала Великой Отечественной войны. Даже в 1940 г. пароходы, доставлявшие в порт Москальво рабочих для нефтепромыслов, уходили переполненными рабочими, покидавшими остров[3].

По учетным данным Сахалинского облисполкома в 1937 г. на территории области было создано 384 населенных пункта. Крупными населенными пунктами были города: Александровск (17,3 тыс. человек) и Оха (18,9 тыс.), рабочие поселки Дуэ (2,9 тыс.), Мгачи (2,0 тыс.), Октябрьский (1,9 тыс.), села Дербинское (1,5 тыс.), Кировское (1,2 тыс. человек).

С 1925 по 1940 г. численность жителей в Сахалинской области увеличилась в 10 раз и составила 110 тыс.[4]

---

[1] Материалы к плану развития народного хозяйства и социально-культурного строительства Дальневосточного края во второй пятилетке (1933–1938 гг.). – Хабаровск, 1932. – С.199.

[2] СЦДНИ. – Ф. 4.5 – Оп. 1. – Д. 10. – Л. 91.

[3] См.: *Тварковский, Л.С.* Проблемы и противоречия развития Северного Сахалина в 1905–1945 годы // А.П. Чехов и Сахалин. Доклады и сообщения международной научной конференции 28–29 сентября 1995 г. – Южно-Сахалинск, 1996. – С. 92 – 193.

[4] *Леонов, П.А., Панькин, И.В., Белоусов, И.Е.* Область на островах. – М., 1979. – С. 60.

Таблица 2

Распределение населенных пунктов и населения по районам Сахалинской области в 1937 году[1]

Район	Количество населенных пунктов	Численность жителей
Александровский	118	38 471
Охинский	39	21 695
Рыбновский	71	6 602
Кировский	63	9 195
Широкопадский	42	7 316
Восточно-Сахалинский	51	4 498
Всего:	384	87 777

[1] Таблица составлена по учетным данным Сахалинского облисполкома в 1937 году.

Массовая мобилизация призывников и отправка добровольцев на фронт началась на Северном Сахалине с первых дней Великой Отечественной войны. В 1941 г. в армию ушли 7094 сахалинца. Всего с 1941 по 1945 г. в армию были призваны 18,8 тыс. человек, в том числе 449 женщин. 2438 призывников Сахалинской области пали в боях[1].

За годы войны население Северного Сахалина сократилось примерно на 10–12 %. По данным на декабрь 1943 г., оно составляло 95,6 тыс., в том числе городское население – 58,3 тыс. и сельское – 37,3 тыс.[2]. Лишь в самом конце войны вновь наметилась тенденция к увеличению населения, численность которого на 1 января 1945 г. составляла 96,9 тыс. , а за 1945 г. несколько выросла за счет демобилизованных воинов и небольшого количества переселенцев из районов. К 1 января 1946 г. на Северном Сахалине насчитывалось 100,98 тыс. жителей[3]. Таким образом, путем жертв и огромных усилий на Северном Сахалине, наряду с созданием нефтяной, угольной, лесной промышленности, был приобретен первый опыт переселенческой политики и реализованы методы освоения этой территории в довоенный период.

Сама по себе практика перераспределения трудовых ресурсов, развитие миграционных процессов является общепринятой. В обществе, базирующемся на рыночной экономике, это естественный процесс. При этом государству отводится регулирующая роль сочетания общенациональных (экономических, политических, военно-стратегических) и личных интере-

---

[1] Россия помнит имена: участники Великой Отечественной войны, воины-афганцы – призывники Сахалинской области: 1941–1945 гг.; 1978-–1987 гг. // Книга Памяти.– Т. 4.; состав. А.М. Пашков. – Южно-Сахалинск, 1996. – С. 6–7.

[2] ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 219. – Л. 2–3.

[3] ГАСО. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 226. – Л. 1–2.

сов граждан. Советская же переселенческая политика строилась по принципу постановки грандиозных задач, решаемых в интересах государства, на основе минимального учета человеческих потребностей и всей совокупности факторов, определяющих специфику жизни в этом регионе. Опыт освоения Северного Сахалина в 20–40-е гг. XX столетия служит серьезным уроком, заслуживающим внимания при разработке и осуществлении мер государственной социальной, демографической политики в отношении населения одного из самых удаленных, дискомфортных, но стратегически важных регионов России.

Список литературы

Леонов, П.А., Панькин, И.В., Белоусов, И.Е. Область на островах. – М., 1979.

Лисицына, Е.Н. Переселенческая политика на Сахалине в 20-е годы / Славяне на Дальнем Востоке: проблемы истории и культуры. – Южно-Сахалинск, 1994.

Рыбаковский, Л.Л. Население Дальнего Востока за 150 лет. – М., 1990.

© Бурыкин А.Н., 2010

И.И. Воронин

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ НА ОСНОВЕ СБАЛАНСИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

ВОРОНИН Иван Иванович – ведущий специалист отдела по работе с Федеральным Собранием Российской Федерации Департамента по взаимодействию с федеральными и региональными органами власти ОАО «РЖД» (e-mail: voronin1@mail.ru)

Аннотация. *Рассматриваются проблемы эффективности управления организацией и особенности системного подхода к оценке управления эффективностью организации. Внимание акцентируется на сбалансированной системе показателей как инструменте управления целями, задачами и стратегией организации.*

Ключевые слова: *системный подход в управлении, эффективность, система показателей, оценка эффективности.*