

СИСТЕМА ПЕРЕСЕЛЕНСЬКИХ ОРГАНІВ УРСР (1925–1930 рр.)

У статті описується система органів влади, яка була задіяна для проведення переселенських заходів протягом 1925–1930 рр., з'ясовуються особливості її побудови та функціонування.

Ключові слова: система переселенських органів, державні переселенські органи, недержавні переселенські організації, органи, залучені до проведення процесу переселення.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю вивчення системи органів, що займались регулюванням міграційних процесів, котрі зумовили формування сучасного етнічного складу населення України та нашої діаспори на теренах СНД. Метою нашого дослідження є опис системи переселенських органів, які займались регулюванням міграційних процесів на теренах УРСР протягом 1925–1930 років.

Окремі елементи цієї системи та їх місце в переселенських процесах були описані в працях П. Поляна, В. Доценко, І. Конончук, Д. Розовик, однак спеціальні роботи, які б описували та характеризували систему переселенських органів на території України фактично відсутні, тому ця тема має наукову новизну. Введення в науковий обіг потребують архівні документи Центрального державного архіву вищих органів влади, в яких містяться відомості щодо теми дослідження.

Можна виділити такі підгрупи органів: державні органи, котрі мали специфічну функцію керування міграційними процесами; державні органи, котрі не мали такої специфічної функції, однак тим чи тим чином були залучені до переселенських процесів та недержавні переселенські організації.

Існували наступні рівні державних органів управління переселенським рухом: загальносоюзний, республіканський та місцевий.

Загальносоюзний рівень представляв Всесоюзний переселенський комітет (далі — ВПК) — орган, що був створений задля планування та реалізації добровільних і примусових переселенських заходів у внутрішньосоюзному масштабі задля вирішення економічних та політичних завдань, що стояли перед вищим керівництвом СРСР¹. Його було створено постановою Центрального Виконавчого Комітету Ради народних комісарів (ЦВК РНК) СРСР від 10 квітня 1925 року; розпочав свою роботу з 1 вересня 1925 р.

У сферу діяльності ВПК входило:

* Киричевський Іван — магістрант інституту української філології і літературної творчості Андрія Малишка НПУ ім. Драгоманова.

¹ Центральный державный архив высших органов власти та управління України (далі — ЦДАВО). — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. — Арк. 58.

1. Складання перспективного п'ятирічного та десятирічного генерального плану загальносоюзного переселення — на республіканські народні комісаріати внутрішніх справ було покладено завдання укласти плани переселенських заходів по республікам та надіслати їх до Секретаріату ВПК; на співробітників ВПК покладалось завдання узагальнити дані та на їх основі укласти загальносоюзний план переселенських заходів на 1925–1935 рр.;

2. Внесення законодавчих пропозицій з питань переселення, можливість чого використовувалась членами ВПК;

3. Пошук вільних земель для переселення в союзних та автономних республіках, розподілу їх на частки для республік, що потребували переселення населення — для цього ВПК провадив землевпорядні пошукові роботи; за допомогою таких заходів було віднайдено вільні землі в Казахстані;

4. Проведення переселенських заходів на загальносоюзних фондах за рахунок коштів бюджету СРСР;

5. Постанова й практична реалізація окремих колонізаційних завдань — земельне облаштування євреїв, заселення далекосхідної Приханкайської рівнини, вирішення корейського питання та ін.²

6. Підтримання відносин Комітету та республіканських органів задля вирішення питань, пов'язаних з переселенням; Комітет міг давати вказівки щодо укладання переселенських планів (строки укладання планів переселенських заходів в республіках; плани укладання) та вирішення поточних справ, республіканські органи вносили свої пропозиції щодо поліпшення умов для переселення тощо³.

Діяльність ВПК регулювалась законом від 18.01.1928 р. «Про переселення», Положенням про ВПК від 10.04.1925 року, та чисельними постановами ЦВК РНК СРСР⁴, якими передбачалось: утворення окремого бюджету для функціонування ВПК та проведення переселенських заходів, контроль за правильним використанням фінансів на переселенських заходів комітетом; при укладанні плану переселенських заходів та їх реалізації враховувати інтереси місцевого господарства; за поданням ВПК та погодженням ЦВК і РНК СРСР мало відбуватись закриття і відкриття переселення в визначені республіки.

Очільником органу був голова Всесоюзного переселенського комітету, до безпосередніх обов'язків якого належало: керування роботою ВПК, набір та звільнення його співробітників; представництво ВПК перед загальносоюзними та республіканськими органами влади; розпорядження фінансовими справами комітету; скликання президії та внесення нагальних питань на її розгляд, реалізація постанов прийнятих президією⁵.

² ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 643. — Арк. 167.

³ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 640. — Арк. 57.

⁴ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 641. — Арк. 168.

⁵ Доценко В.О. Всеукраїнське товариство про землеоблаштування єврейських трудящих у переселенні єврейського населення Правобережної України на Південь України та Крим у другій половині 20 рр. // Запорозькі єврейські чтения. — Випуск 8. — Запорозьке. — 2004. — С. 286.

Відомі імена тільки деяких голів ВПК — М. Кубяк⁶ (1928 рік), Смірнов⁷, Лацис⁸ та А.М. Муралов (в.о. голови — 1929 рік)⁹, які встановлено за підписами посадових осіб в архівних документах. Можна встановити цікаву послідовність — вищевказані голови змінювались своїми наступниками, які до цього займали посади їх заступників.

При ВПК постійно функціонував Секретаріат ВПК, який очолював секретар Секретаріату.

Можна стверджувати, що ВПК був органом колегіального правління, так як, згідно Інструкції про порядок роботи ВПК, Голова Комітету повинен був звітувати перед Президією, яка ж і приймала рішення щодо важливих питань роботи Комітету. Основною формою роботи Президії був пленум, який скликався за потреби. В перерві між пленумами Президія могла також вирішувати нагальні питання за присутності представників зацікавлених установ¹⁰.

На жаль, не можливо наразі точно встановити кількісний склад ВПК, однак відомо, що в складі членів ВПК були представники, делеговані союзними республіками та Наркомземом УРСР. Вочевидь, це було зумовлено тим функціональним навантаженням, яке покладалось на ВПК відповідно до завдань, які поставали перед ВПК на певному етапі реалізації його планів. Рішеннями президії ВПК передбачалось також включення до його складу представників загальносоюзних органів влади, що, вочевидь, було зумовлено тим функціональним навантаженням, яке покладалось на ВПК черговою постановою ЦВК РНК СРСР; таким чином, можна стверджувати, що склад членів ВПК оптимізувався згідно завдань, які поставали перед на певному етапі реалізації його завдань, або які покладались на ВПК постановою вищого органу влади.

За потреби представники республіканських наркомземів були присутніми на засіданнях ВПК¹¹.

Діяльність ВПК визнавалась незадовільною органами влади: згідно публікацій в пресі, комітет недостатньо часто провадив свої засідання, що негативно впливало на його діяльність; в силу цього, переважну більшість роботи переселення виконував відділ переселення НКЗС РСФСР. В силу цього ВПК піддано було перевірці Робітничо-Селянської Інспекції, результати якої було опубліковано в пресі; задля виправлення положення ЦВК РНК СРСР було випущено постанову, якою було змінено деякі бази діяльності ВПК: його діяльність відтепер контролювалась Робітничо-Селянською Інспекцією; ВПК мав звітуватись про свою діяльність та погоджувати її з РНК СРСР¹².

Безпосередньо в Україні процесом переселення керував Всеукраїнський переселенський комітет при ЦВК УРСР, створений постановою ВУЦВК УРСР

⁶ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 641. — Арк. 150.

⁷ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 640. — Арк. 252.

⁸ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 641. — Арк. 37.

⁹ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 651. — Арк. 32.

¹⁰ *Полян П.М.* Не по своей воле: История и география принудительных миграций в СССР / Полян П.М. — М.: Мемориал, 2001. — С. 286.

¹¹ *Полян П.М.* Не по своей воле: История и география... — С. 374.

¹² ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 10. — Спр. 885. — Арк. 86.

від 28 жовтня 1928 р.¹³. До цього часу переселенням в Україні безпосередньо керував відділ переселення республіканського народного комісаріату земельних справ.

В своїй діяльності Всеукраїнський переселенський комітет керувався «Положенням про Всеукраїнський переселенський комітет при ВУЦВК УРСР», згідно якого на цей орган покладалося проведення усіх переселенських заходів на території УРСР; також — акумулювання коштів з загальносоюзного бюджету на проведення переселення на території УРСР; обслуговування українських переселенців в дорозі та допомога на новому місці оселенні, в тому числі аграрна, медико-санітарна та шкільна. Про свою діяльність Всеукраїнський переселенський комітет мав звітуватися перед президією ВУЦВК.

Низовою ланкою переселенських органів виступали завідуючі переселенськими районами, котрі було утворено задля зручності проведення переселенських заходів на рівні регіонів республік (по Україні їх було 25). Завідуючих переселенськими районами і було призначено задля керування переселенськими процесами. Згідно їхніх мандатів, сферу їх компетенції входило: виконання переселенських заходів, керуючись положеннями розпорядженнями та інструкціями; також — загальне завідування колонізаційним фондом і переселенням у ввіреному йому районі; участь в роботі по впорядженні колонізаційних фондів; представництво НКЗС в судових, державних, громадських, кооперативних установах в справах інтересів переселенців; допомагати впорядженню господарств переселенців, що оселились на колонізаційних фондах; видавати переселенцям та ходокам дозволи на пільговий проїзд по залізниці; подавати у визначені терміни оперативні звіти; тримати тісний контакт з місцевими земельними органами¹⁴. Окрім основних завдань, на завідуючими переселенськими районами покладалась участь у різного роду комісіях, ведення звітності, виїзди на місця, широка агрономічна консультація, надання юридичної допомоги.

За своїми функціональними обов'язками службовець виступав з'єднувальною ланкою між переселенцями та місцевими земельними органами¹⁵; таким чином, на його плечі лягали всі складнощі організації переселенського процесу на місці.

На посади завідуючих переселенськими районами добирались працівники, які раніше працювали в так званих землевпорядних експедиціях. Очевидно, що такий підбір був зумовлений функціональними обов'язками завідуючого переселенським районом.

Робота завідуючих переселенськими районами мала такі негативні моменти: 1) завідуючі переселенськими районами постійно вносили клопотання про збільшення штатів¹⁶, оскільки неможливо було впоратись з тим об'ємом документації, що припадав на одну людину; проте робити це завідуючим було заборонено; 2) не варто забувати і про матеріальний фактор: завідуючих пересе-

¹³ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 640. — Арк. 7.

¹⁴ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 641. — Арк. 113.

¹⁵ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 641. — Арк. 139.

¹⁶ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 7. — Спр. 1131. — Арк. 252.

ленськими районами призначали з колишніх працівників землевпорядних партій¹⁷, де вони отримували більшу зарплатню (до 100 карбованців), ніж на посаді завідуючих (спочатку 50, потім 75 карбованців), яку вони іноді навіть отримували невчасно¹⁸; звісно, що за таких умов у завідуючих районах не було ні морального, ні економічного стимулу ефективно виконувати свої обов'язки, що негативно позначалось на організації процесу переселення; 3) завідуючі переселенськими районами не були повною мірою ознайомлені ні зі своїми функціональними обов'язками, ні з діючим законодавством¹⁹; завідуючі районами клопотались про перенесення своїх контор у місця, які були б зручніші для виконання їх обов'язків²⁰, однак такі клопотання залишались без розгляду.

Звісно, вищевказані моменти негативно впливали на ефективність роботи завідуючих переселенськими районами.

Також обслуговуванням переселенців на місці їх виходу займалися так звані переселенські відділи окружних земельних управлінь, в функціональні обов'язки яких входило оформлення документів переселенцям.

Варто також серед цієї ланки виокремити КомЗЕТ — Комітет з земельного облаштування трудящих євреїв при Президії Ради національностей при ЦВК СРСР, створений у 1925 р., в функціональні обов'язки якого входило обслуговування євреїв-переселенців під час переселення та допомога в облаштуванні на новому місці²¹. КомЗЕТ мав свого представника в складі Всесоюзного переселенського комітету, котрий мав право дорадчого голосу при вирішенні питань, котрі були пов'язані з переселенням євреїв (було включено в 1928 році)²².

КомЗЕТ мав свій український осередок — УкрКомЗЕТ, котрий, в свою чергу мав свої структурні осередки в округах, в котрих провадилось переселення євреїв. УкрКомЗЕТ взяв активну участь у єврейській переселенській кампанії на Південь України та Біробіджан (протягом 1925–1928 рр.) Під час цієї кампанії УкрКомЗЕТ брав на себе наступні функції: акумулювання коштів, виділених з союзного бюджету на переселення євреїв; забезпечення переселенців харчуванням в дорозі; допомога в облаштуванні переселенцям на новому місці (допомога з виділенням землі на місці оселення (в силу певних причин єврейські переселенці не могли отримати призначену для їх оселення землю), забезпечення сільськогосподарським реманентом та машинами, допомога в облаштуванні криниць та водогонів).

УкрКомЗЕТ також займався обстеженням стану переселенням євреїв; разом з радянськими державними органами брав активну участь у коригуванні ходу цього процесу²³.

¹⁷ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 7. — Спр. 1131. — Арк. 15.

¹⁸ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 7. — Спр. 1131. — Арк. 4.

¹⁹ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 7. — Спр. 1131. — Арк. 9.

²⁰ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 7. — Спр. 1131. — Арк. 256.

²¹ Доценко В.О. Всеукраїнське товариство про землеоблаштування єврейських трудящих... — С. 159.

²² ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 640. — Арк. 374.

²³ Доценко В.О. Всеукраїнське товариство про землеоблаштування єврейських трудящих... — С. 160.

До державних органів, які не мали специфічної функції регуляції міграційних процесів, однак тим чи тим чином мали стосунок до переселенських органів можна віднести Наркомат фінансів СРСР, оскільки фінансування переселення відбувалось за рахунок коштів загальносоюзного бюджету, тому органи, котрі займались регуляцією переселенських процесів мусили контактувати з вищевказаною структурою; Наркомат шляхів сполучення СРСР (оскільки у віданні цієї структури перебували всі перевезення територією СРСР, в тому числі і перевезення переселенців та їх багажу); Наркомат охорони здоров'я (медико-санітарне обслуговування переселенців на шляху прямування та на місці оселення). Діяльність вищевказаних органів в плані участі в переселенських процесах постановами ЦВК РНК СРСР мала узгоджуватись з ВПК²⁴. При цьому низові переселенські органи, на яких лягало основне навантаження при проведенні переселенських заходів, не мали з ними прямого контакту, що призводило до непорозумінь під час втілення переселенських заходів в життя: наприклад, в залізничних касах РСФСР відмовлялись випускати пільгові проїзні документи переселенцям з України, документи яких були заповнені українською, а не російською, як це вимагалось НКЗС РСФСР; звісно, що відділи переселення при окружних земельних управліннях, які займались оформленням цих документів, цього не знали²⁵.

Окремо варто сказати про систему недержавних переселенських органів. Будемо вважати їх умовно недержавними, оскільки вони декларувались як недержавні або громадські організації, однак насправді їх створення ініціювалось, а їх діяльність контролювалась державою.

Найвідомішою такою організацією був ТЗЕТ — Товариство земельного облаштування трудящих євреїв, формально громадська організація, котру було утворено у 1925 р., як декларувалось, задля допомоги КомЗЕТу в справі єврейської колонізації та єврейського переселення територією СРСР²⁶. Структурним підроділом цієї організації в Україні був УкрЗЕТ.

УкрТЗЕТ як структурна складова КомЗЕТу брав участь в кампанії переселення українського єврейства на Південь України та до Біробіджана навесні 1928 р.

Під час цієї кампанії на УкрТЗЕТ покладались завдання: пошуку інвесторів для фінансового забезпечення цієї кампанії; підготовки земельних фондів (за винятком землеупорядкування): шляхових, меліоративних, гідротехнічних робіт; будівництво для єврейських переселенців, як адміністративне, так і житлове; забезпечення переселенців всім необхідним для їхнього господарського облаштування в районі²⁷.

²⁴ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 651. — Арк. 117.

²⁵ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 651. — Арк. 86.

²⁶ Доценко В.О. Єврейське громадське землеоблаштування в Україні (20–30-ті роки ХХ століття) [Текст]: Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Доценко Віктор Олександрович. — К., 2005. — С. 5.

²⁷ Доценко В.О. Єврейське громадське землеоблаштування в Україні... — С. 5.

УкрТЗЕТ при плануванні своєї роботи та проведенні переселенських заходів керувався вказівками Всесоюзного переселенського комітету, котрі були розіслані наприкінці 1927 р.²⁸.

Окремої уваги заслуговують багаточисельні так звані переселенські товариства, котрі мали утворюватись переселенцями задля взаємодопомоги під час оселення та адаптації на новому місці проживання, однак створення яких ініціювалось самою державою, якій було вигідно таким чином зекономити на фінансовій допомозі переселенцям²⁹; також утворенням подібних товариств держава розраховувала створити передумови для колективізації переселенців. Цікаво, що товариства, котрі мали чисельність менше 10 чоловік не допускались до реєстрації³⁰.

Варто зазначити, що створення таких організацій стимулювалось преференціями зі сторони держави³¹; також такі об'єднання намагались виступати як самостійні утворення в плані вибору місця для переселення, однак це питання вирішувала держава, а не переселенці — члени цих об'єднань³².

В архівних документах також зазначалось, що доволі часто такі товариства створювались чисто формально самими переселенцями задля отримання преференцій; по приїду на місце оселення такі утворення розпадались, не виконавши своєї функції як інструменту взаємодопомоги переселенцям. Не в останню чергу подібне траплялось в силу того, що переселенці мусили повертатись на попереднє місце оселення; це також залежало від державних інструментів допомоги мігрантам.

Доволі цікаво, що не було створено документа, котрий б цілісно охоплював всі моменти створення, функціонування, обліку та допомоги таким товариствам: архівні документи свідчать, що подібні моменти прописувались в листуванні державних установ під час проведення переселення.

Таким чином, систему переселенських органів було сформовано поступово, відповідно до завдань та викликів, які поставали перед реалізаторами планів переселенських заходів. Якщо розташувати в хронологічному порядку державні переселенські органи, то найпершою була сформована низова ланка — ланка завідуючих переселенськими районами; далі — загальносоюзна ланка — Всесоюзний переселенський комітет; потім — республіканська ланка — Всеукраїнський переселенський комітет. Також можна простежити таку особливість: описана вище система не мала чіткої вертикальної структури, оскільки республіканські й місцеві переселенські органи не підпорядковувались напряму ВПК як загальносоюзному органі.

Практика, коли на посади в переселенських органах призначались службовці, які працювали до цього в дотичних сферах, свідчить про те, що в

²⁸ Доценко В.О. Всеукраїнське товариство про землеоблаштування єврейських трудящих... — С. 159.

²⁹ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 641. — Арк. 529.

³⁰ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 641. — Арк. 367.

³¹ ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 641. — Арк. 311.

³² ЦДАВО. — Ф. 27. — Оп. 6. — Спр. 640. — Арк. 69.

Радянському Союзу практично не було фахівців з досвідом проведення переселень.

Окремо варто сказати про ВПК. Його особливість полягала в тому, що він був за своїм характером колегіальним органом, який очолювався Головою комітету, основною формою роботи якого був пленум Президії.

Також варто підкреслити, що більшовики мусили формувати свою систему переселенських органів фактично з нуля, так як разом з урядовою системою Російської імперії взагалі була зруйнована система переселенських органів зокрема.

Вищевказані недержавні органи або органи, котрі не мали специфічно переселенської функції, створювались та долучались до регулювання міграційних процесів по мірі створення або потреби в таких. При координації їхніх зусиль та зусиль переселенських органів потребувалась участь вищих органів влади. При цьому, низові переселенські органи, на які лягало основне навантаження під час проведення, не мали з ними контакту, що призводило до непорозумінь.

Можна також відзначити ефективність або неефективність цієї системи. Вочевидь, що це була доволі забюрократизована система, втім без чітко вибудованих вертикальних зв'язків: ні один елементів вищеописаної системи не був чітко підпорядкований ВПК — найвищому державному органу, відповідальному за проведення переселенської політики, що в умовах бюрократизації державного апарату негативно впливало на механізм віддачі та виконання вказівок. Також варто відзначити, що на ефективність цієї системи впливала некомпетентність або недосвідченість службовців, набраних для роботи в цій системі. Також слід відзначити продубльованість елементів цієї системи, що всього лиш збільшувало чиновницький апарат, однак не впливало на ефективність організації переселенського процесу. На користь цієї тези говорять цифри мігрантів, котрі були змушені повернутись назад.

Утім, варто відзначити ефективну роботу КомЗЕТу та ТЗЕТу під час проведенні переселення: на їх роботу не виникало нарікань зі сторони держави, зокрема її контролюючих органів. Не в останню чергу, очевидно, це було пов'язано з тим, що діяльність вищевказаних органів базувалась в першу чергу на самодіяльній ініціативі, а не на доволі складній системі державних актів. Якщо проаналізувати нормативні документи, на базі яких провадилась діяльність державних переселенських органів, можемо відзначити наступні моменти: основоположні документи їх функціонування окреслювали всього лиш загальні моменти їхнього функціонування; деталі ж виконання їх завдань доводилось уточнювати постановами ЦВК РНК СРСР, що вказує на те, що правова база функціонування переселенських органів вдосконалювалась разом з їхньою системою; доволі цікаво, що закон «Про переселення» було прийнято всього лише у 1928 р., на третьому році проведення загальносоюзного переселення; найголовніше — у жодному нормативному акті не окреслювалась хоч якась система підпорядкованості республіканських органів переселення загальносоюзним, що негативно впливало на її працездатність в цілому: ВПК не мав права давати вказівки відповідним управлінням республіканських наркоматів земельних

справ, а останні іноді дозволяли собі ігнорувати вказівки Секретаріату ВПК, що негативно впливало на загальносоюзний процес переселення в цілому; створення республіканських переселенських комітетів, не підпорядкованих ВПК зокрема та ЦВК РНК СРСР тільки дезорганізувало систему переселення; очевидно, що за таких умов Всесоюзний переселенський комітет, чиновники якого були позбавлені ініціативності, а всього лиш прагнули посісти керівну посаду в цьому органі, втратив свою ефективність, що і призвело до його ліквідації в 1929 році

СИСТЕМА ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКИХ ОРГАНОВ УССР (1925–1930 гг.)

В статье описывается система органов власти, которая была задействована для проведения переселенческих мероприятий в течение 1925–1930 гг., а также особенности ее построения и функционирования.

Ключевые слова: *система переселенческих органов, государственные переселенческие органы, негосударственные переселенческие организации, органы, привлеченные к проведению процесса переселения.*

SYSTEM OF RESETTLEMENT OF THE UKRAINIAN SSR (1925–1930)

The article describes the system of which was also engaged to conduct resettlement activities during the 1925–1930 biennium, peculiarities of its construction and operation is analyzed.

Keywords: *system of resettlement, government resettlement agencies, private resettlement organizations, involved in carrying out the resettlement process.*