doi <https://doi.org/10.17059/udf-2021-1-13>
УДК 37.014(470.5) «19»

Кузнецов В. Н.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ПО ФОРМИРОВАНИЮ НАСЕЛЕНИЯ В ЗАКРЫТЫХ ГОРОДАХ УРАЛА¹

Аннотация. На протяжении семидесятилетнего периода функционирования закрытых населенных пунктов количество их жителей находилось в прямой зависимости от государственной политики в части необходимости выпуска военной продукции для нужд обороны страны. В статье проведен анализ изменений в численности населения и выявлены причины и зависимость от изменений в государственных заказах градообразующим предприятиям и других факторов.

Ключевые слова: строители, предприятие, население, миграция, численность, закрытый город, закрытое административно-территориальное образование

После жестоких, ничем не оправданных бомбардировок атомными бомбами японских городов Хиросима и Нагасаки советскому руководству стало очевидно, что дальнейшее создание отечественного ядерного оружия стало первоочередной общенациональной задачей. Уже 20 августа 1945 г. был создан государственный орган — Специальный комитет при Государственном комитете обороны СССР, который возглавил весь комплекс организационных, научных и производственных работ по созданию атомной промышленности. Для достижения этой цели необходимо было построить несколько новых предприятий по получению компонентов для атомных бомб и их сборки. Регионом для размещения таких предприятий выбрали Урал.

Строить предприятия необходимо было в условиях строгой секретности и в удаленной от населенных пунктов местности, а значит без наличия какой-либо инфраструктуры. Для строительства секретных объектов нужно было в срочном порядке создать строительные организации и направить на них многочисленные контингенты строителей. Для достижения результата было принято решение привлечь мобильные категории строителей, которые в условиях отсутствия техники и средств механизации без предоставления благоустроенных жилых помещений и минимальных бытовых условий могли бы выполнять большой объем трудоемких некалифицированных строительных работ: рытье котлованов, прокладку дорог, заготовку леса, создание строительной инфраструктуры и т. п.

Первые строители начали прибывать на строительные площадки уже в начале 1946 г. В соответствии с приказом Первого Главного управления (ПГУ) при Совете Министров (СМ) СССР от 26 ноября 1946 г. № 0355 началась массовая мобилизация кадров на объекты будущей атомной промышленности². По соответствующим разнарядкам кадры должны были

¹ © Кузнецов В. Н. Текст. 2021.

² Группа фондов научно-технической документации ПО «Маяк». Ф. 1. Оп. 1. Д. 1. Л. 22–23.

быть отобраны из министерств химической, металлургической, машиностроительной промышленности и ряда областей страны.

На строительных площадках в течение нескольких месяцев были сосредоточены контингенты спецпоселенцев немецкой национальности, заключенных исправительно-трудовых лагерей и специально сформированных военно-строительных частей (ВСЧ). Численность только работающих в строительно-монтажных коллективах, без учета членов их семей, по состоянию на 1 июля 1947 г. на стройплощадке завода № 817 (в настоящее время Производственное объединение «Маяк») составляла 40–42 тыс. чел. и около 30 тыс. чел. — на заводе № 813 (в настоящее время Уральский электрохимический комбинат) [4, с. 21].

Перечисленные спецконтингенты строителей не могли быть использованы на долговременной основе, т. к. у заключенных заканчивались сроки отбывания уголовного наказания, у военных строителей — сроки службы по призыву. Кроме того, по замыслу руководителей советского атомного проекта, строители после запуска предприятий в эксплуатацию должны были быть перемещены на другие объекты и не рассматривались в качестве постоянных жителей будущих рабочих поселков. Это был первый этап миграционной политики по перемещению больших групп населения в уральский регион, в результате которого начали формироваться закрытые поселения атомной отрасли.

В начале 1950-х гг. после достижения главного результата — создания отечественной атомной бомбы и ее испытания, из-за сокращения объема строительных работ численность коллектива строителей строительного управления № 859, задействованного на возведении завода № 817, уменьшилась на 13 746 чел. за счет демобилизации солдат срочной службы, спецпоселенцев и освобождения от уголовной ответственности заключенных, имевших семьи. В 1952 г. количество строителей сократилось до 21 881 чел. В 1953 г. после смерти И. В. Сталина в стране была объявлена амнистия, в результате проведения которой в ИТЛ уральских строек были освобождены десятки тысяч человек, в 1952–1953 гг. уменьшилась численность коллектива строительного управления [4, с. 21].

Однако после начавшейся в 1950-е гг. гонки ядерных вооружений планы по объему производства ядерных зарядов и боеприпасов изменились. Это потребовало привлечения на строительство дополнительных сооружений и их эксплуатацию большего количества работников. Строительные коллективы начали формироваться из вольнонаемных работников, которые пополнялись за счет прибывающих специалистов из других регионов. Но острый кадровый дефицит работников этими методами решить не удавалось. Поэтому на государственном уровне началась мобилизация специалистов различных категорий: руководителей высшего и среднего звена, инженерно-технических работников (ИТР), специалистов и рабочих.

В этот период начался новый этап формирования трудовых коллективов, как строительных управлений, так и введенных в эксплуатацию

предприятий. По всей стране начался процесс кадрового обеспечения атомной отрасли. Для решения этой задачи СМ СССР обязал республиканские и областные партийные органы под руководством ответственных работников ЦК ВКП(б) отбирать на промышленных предприятиях и в учебных заведениях всей страны ИТР и высококвалифицированных рабочих [1, с. 186–188]. Неквалифицированных рабочих разрешалось трудоустраивать из расположенных вблизи населенных пунктов. Набор специалистов и выпускников высших учебных заведений, техникумов страны, школ фабрично-заводского обучения (ФЗО) и ремесленных училищ осуществлялся как на добровольной основе, так и по направлениям партийных и комсомольских органов.

Для пополнения кадрами объектов ПГУ на Урале правительство приняло постановление от 15 марта 1947 г. № 792–257сс, в котором предусматривался перевод инженеров, техников, мастеров, рабочих и служащих с предприятий ряда министерств, расположенных в Челябинской и Свердловской областях в количестве 8 639 чел., из них путем отбора через областные комитеты ВКП(б) — 3 359 чел., путем передачи Министерством внутренних дел СССР из солдат военно-строительных частей — 2 500 чел., от Министерства трудовых резервов (МТР) СССР — 2 000 чел. и из числа оканчивающих вузы и техникумы — 630 чел., а также вербовка квалифицированных рабочих и ИТР за пределами Челябинской и Свердловской областей.

В результате проведения масштабных мероприятий по кадровому обеспечению уральских предприятий атомной отрасли в 1950-х гг. на 100 чел. рабочих приходилось до 30 % ИТР, что в 2–3 раза превышало общесоюзные показатели. Быстро шло строительство и населенных пунктов, которые за десять лет с начала их строительства из рабочих поселков достигли численности населения городов. Так, количество жителей в рабочих поселках на 20 декабря 1952 г. составляло: завода № 817 — 31 200 чел.; завода № 813 — 21 972 чел.; № 418 — 10 848 чел. На конец 1953 г. было запланировано увеличение числа жителей поселков: завода № 817 — 34 700 чел.; завода № 813 — 34 000 чел.; № 418 — 14 588 чел. [2, с. 778].

Переход к привлечению вольнонаемных работников как на основной вид трудовых ресурсов актуализировал задачу проведения разноплановой и систематической кадровой политики. Помимо привлечения нужных специалистов требовалась кропотливая работа по минимизации текучести кадров [5, с. 91–92].

В начальный период применения вольнонаемного труда производительность гражданского персонала строительных управлений превышала производительность труда временной рабочей силы. Однако энтузиазм молодежи постепенно стал угасать. Тяжелые условия труда, неудовлетворенность социально-бытовыми условиями и низкой заработной платой не устраивали вольнонаемных работников. Кроме того, руководители строительных управлений, привыкшие к безоговорочному выполнению своих распоряжений заключенными и военными строителями, не сразу

перестроили методы взаимоотношений с вольнонаемными работниками. Они свыклись с минимальными запросами временных работников, которым не требовалось создавать особые социально-бытовые условия. Спецконтингенты были взаимозаменяемы и могли оперативно перемещаться с одного объекта на другой. Для вольнонаемных работников требовались иные жилищно-бытовые условия проживания, уровень социальных услуг и организации досуга. Поэтому для снижения текучести, закрепления кадров и формирования стабильных трудовых коллективов были ужесточены требования к руководителям всех звеньев производства к изменению методов организации труда и улучшения быта молодых работников [5, с. 86].

Текучесть кадров расценивалась не только как производственная проблема, но и как возможность разглашения сведений об оборонном характере объектов. Поэтому в целях закрепления кадров и повышения их заинтересованности в результатах труда СМ СССР установил дополнительные льготы: к основному окладу устанавливался районный коэффициент, молодые рабочие градообразующих предприятий освобождались от призыва в армию, действовал перечень рабочих мест, за работу на которых устанавливалась выплата надбавки к окладу за выслугу лет и др.

Второй этап в развитии закрытых населенных пунктов, подведомственных Министерству среднего машиностроения СССР, начался после подписания Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 марта 1954 г. Этим указом населенные пункты, не имевшие официального статуса как административной единицы, преобразованы в города областного подчинения и рабочие поселки. Этот этап продолжался до принятия Закона Российской Федерации (РФ) от 14 июля 1992 г., по которому закрытым городам, находящимся в ведомственном подчинении Министерству по атомной энергии РФ, установлен статус закрытого административно-территориального образования (ЗАТО), представлявшие собой агломерации из закрытых городов и близлежащих населенных пунктов.

В течение этого этапа наблюдался процесс планового развития как предприятий ядерного оружейного комплекса (ЯОК), так и закрытых населенных пунктов. В течение советского периода развития закрытых городов в них искусственно сформировалась благоприятная социально-демографическая среда, созданы условия для поступательного развития всех сфер жизнеобеспечения и был достигнут более высокий уровень качества жизни населения в сравнении с общесоюзным.

Третий этап в развитии закрытых городов начался в постсоветский период после получения этими населенными пунктами статуса ЗАТО. В этих образованиях был более высокий уровень развития инфраструктуры и социальной обеспеченности на душу населения, а также высокий интеллектуальный потенциал работников градообразующих предприятий и городских организаций, что сказывалось на общей культуре проживания, медицинского обслуживания и, соответственно, на продолжительности

Таблица 1

Численность населения закрытых городов Урала (тыс. чел)*

Наименование ЗАТО	Численность населения на 01.01.1997 г.	Численность населения на 01.01.2001 г.
Лесной (Свердловская область)	54,5	54,5
Новоуральск (Свердловская область)	94,8	94,3
Озерск (Челябинская область)	87,9	87,3
Снежинск (Челябинская область)	47,7	48,6
Трехгорный (Челябинская область)	30,9	31,0

* Численность населения Российской Федерации по городам, поселкам городского типа и районам на 1 января 1997 г. Москва, 1997; Численность населения Российской Федерации по городам, поселкам городского типа и районам на 1 января 2001 г. Москва, 2001; URL: www.novouralsk-adm.ru; URL: www.gorodlesnoy.ru; URL: www.ozerskadm.ru; URL: www.redhouse.snz.ru; URL: www.admin.trg.ru (дата обращения: 03.04.2021).

жизни их жителей. К концу 1990-х гг. численность населения ЗАТО варьировалась в пределах от 30 до 95 тыс. чел. (табл. 1).

В условиях рыночной экономики государство разделило финансовые потоки и ограничило финансирование градообразующих предприятий только в части оборонного заказа. Населенные пункты, которые финансировались из государственного бюджета, правительство переподчинило субъектам федерации, на которых они расположены, что повлекло снижение бюджетной обеспеченности на каждого жителя ЗАТО.

Главной причиной ухудшения условий жизни в ЗАТО стало сокращение государственного оборонного заказа и связанные с этим сокращение производственных мощностей и высвобождение части персонала. Наиболее болезненным стало проведение реорганизации путем акционирования крупнейшего в мире предприятия по обогащению урана — Уральского электрохимического комбината. При наличии в своем штате в 2008 г. более 12 тыс. чел. работников в результате реорганизации по состоянию на конец 2014 г. на нем осталось всего 2464 чел.

Так как в закрытых территориях не были созданы альтернативные производства, освобождаемые высококвалифицированные работники остались невостребованными, теряли квалификацию и были вынуждены выживать, применяя свои способности в секторе индивидуального предпринимательства, либо довольствовались пособием по безработице. Некоторые из жителей, находящиеся в трудоспособном возрасте, выехали за пределы ЗАТО на новое место жительства. Еще одной причиной уменьшения численности жителей ЗАТО стал отток молодежи по причине ограниченных возможностей трудоустройства на местных предприятиях и поступления большинства выпускников общеобразовательных учреждений в ведущие высшие учебные заведения страны, после окончания которых процент их возвращения в родные города оставался низким. Соответственно, они не создавали в этих городах семьи, в них не рождались дети, что также сказывалось на сокращении числа жителей. Кроме

Таблица 2

**Количество жителей г. Озерска Челябинской области и г. Новоуральска
Свердловской области**

Год	Количество жителей г. Озерска (чел.)	Количество жителей г. Новоуральска (чел.)
2002	Нет сведений	95 414
2003	91 400	95 400
2005	87 200	95 000
2008	86 900	92 700
2009	Нет сведений	92 183
2010	82 164	85 522
2011	82 200	Нет сведений
2012	81 521	84 352
2013	81 023	83 623
2014	80 596	83 107
2015	80 017	82 605
2016	79 518	81 854
2017	79 265	81 577
2018	79 069	81 202
2019	78 811	80 723
2020	78 440	80 357

Составлено по: URL: http://xn----7sbiew6aadnema7p.xn--plai/sity_id.php?id=202#population; http://xn----7sbiew6aadnema7p.xn--plai/sity_id.php?id=207 (дата обращения: 03.04.2021).

того, за последние 15 лет наблюдается устойчивая тенденция увеличения населения пенсионного возраста. В 2000-е гг. ежегодный рост смертности превышал показатели рождаемости (естественная убыль). Это объясняется старением и уходом из жизни тех поколений жителей, которые приехали в закрытые города в 1950–1960-е гг. и в молодом возрасте создавали предприятия.

Особенно отчетливо устойчивая тенденция к уменьшению постоянного населения прослеживается в Озерском и Новоуральском городских округах (табл. 2). Многолетние отрицательные миграционные показатели связаны еще и с переездом части населения на другое постоянное место жительства. Эти и другие причины повлияли на изменения численности населения ЗАТО в 2000-е гг.

Тенденции к снижению численности населения в 2000-х гг. наблюдались и в других уральских ЗАТО: Лесной, Трехгорный и Снежинск. Это было связано не только с вышеперечисленными причинами, но и с уменьшением рождаемости из-за ухудшения качества жизни, особенно молодых семей, в т. ч. жилищные проблемы [4, с. 128–129].

Чтобы обеспечить нормальное функционирование предприятий ЯОК и остановить процесс вынужденной миграции из ЗАТО, а также

с целью эффективного использования производственных площадей и высококвалифицированного персонала, правительство страны совместно с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» начало поиск путей решения накопившихся проблем. Предпринимаются меры экономической поддержки путем предоставления льготных режимов в ЗАТО для создания альтернативных производств, обеспечивая тем самым эффективное использование высвобождающихся производственных площадей и трудоустройства высококвалифицированных работников, реализуются планы по созданию в них с 2016 г. территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) [3, с. 305–310]. Это позволило начать поиск инвесторов и создавать новые производства, которые будут выпускать необходимую стране промышленную продукцию на льготных условиях налогообложения. Особенно это стало актуально в условиях экономических санкций со стороны западных государств и необходимости импортозамещения.

Таким образом, реализация проекта ТОСЭР позволит обеспечить инвестиционную привлекательность уральских ЗАТО, сформировать и ускоренно развивать в них высокотехнологичные кластеры по перспективным направлениям, увеличить объем производства импортозамещающей продукции, создать новые высокопроизводительные рабочие места, увеличить налоговые поступления в бюджеты всех уровней и снизить зависимость местных бюджетов от градообразующих предприятий.

Список источников

1. Атомный проект СССР: Документы и материалы. В 3 т. Т. II. Атомная бомба. 1945–1954. Кн. 4. Москва-Саров : Наука-Физмалит, 2003. 815 с.
2. Атомный проект СССР: Документы и материалы: в 3 т. Т. II: Атомная бомба. 1945–1954. Кн. 5. Москва-Саров : Наука-Физмалит, 2005. 976 с.
3. Кузнецов В. Н. Атомные закрытые административно-территориальные образования: история и современность. Ч. 2. Постсоветский период. Екатеринбург : Банк культурной информации, 2016. 384 с.
4. Новоселов В. Н., Толстиков В. С., Клепиков А. И. История Южно-Уральского управления строительства. Челябинск, 1998. 416 с.
5. Реут Г. А. Мобилизация трудовых ресурсов и организация жилищно-гражданского строительства в закрытых городах Сибири. Красноярск, 2014. 278 с.

Информация об авторе

Кузнецов Виктор Николаевич, Россия, г. Екатеринбург, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, Институт истории и археологии Уральского отделения Российской академии наук (620049, Россия, Екатеринбург, ул. Софьи Ковалевской, 16; e-mail: iia-history@mail.ru).

Kuznetsov V. N.

Migration Policy on Population Formation in Closed Cities of the Ural

Abstract. *During the seventy-year period of functioning of closed settlements, the number of their inhabitants was directly dependent on the state policy regarding the need to produce military products*

for the needs of the country's defence. The article analyses the population dynamics and identifies the causes and dependence on changes in state orders to backbone enterprises, as well as other factors.

Keywords: builders, enterprise, population, migration, population size, closed city, closed administrative-territorial formation

Author

Kuznetsov Viktor Nikolaevich, Russian Federation, Ekaterinburg, Cand. Sci. (Hist.), Senior Research Associate, Institute of History and Archaeology of the Ural Branch of RAS (16, S. Kovalevskoy St., Ekaterinburg, 620049, Russian Federation; e-mail: iia-history@mail.ru).