

Леднева И.С.

Советская система государственного управления Восточного Забайкалья в 1941–1945 гг.

Отечественная историография проблемы эволюции системы местного государственного управления отдельных регионов в 1941–1945 гг. представлена монографическими исследованиями, диссертациями, научными статьями¹. На материалах Восточного Забайкалья эта проблема мало изучена.

Великая Отечественная война потребовала перестройки работы всей системы государственного управления в стране, в том числе советов депутатов трудящихся. Сложившиеся в довоенный период формы и методы работы советов приходилось адаптировать к условиям военного времени и создавать новые.

С началом войны были внесены изменения в структуру советского органа власти Читинской области с целью сделать его более гибким и маневренным, повысить быстроту принятия решений. Изменения касались, в первую очередь, исполнительно-распорядительного органа областного Совета депутатов трудящихся. Новые отделы и комиссии создавались и работали наряду с уже существовавшими структурными подразделениями, но раздувание штатов не допускалось. К решению хозяйственных и социально-культурных задач привлекали наиболее активных граждан.

Срок полномочий местных советов истек в декабре 1942 г. В условиях военного времени все мероприятия по подготовке к новой избирательной кампании отложили. Выборы состоялись уже после окончания войны в конце 1947 – начале 1948 гг.

Основной формой работы советского органа государственной власти оставались сессии. Однако количество сессий в годы войны резко сократилось. Подобная тенденция наблюдалась и у центральных органов государственной власти. За годы войны состоялось всего три сессии Верховного Совета СССР: в июне 1942 г., в феврале 1944 г., в апреле 1945 г., хотя по Конституции СССР 1936 г. требовалось проводить сессии не реже двух раз в год².

¹ Коробецкий И.А. Деятельность местных органов власти Южного Урала в социальной сфере в годы Великой Отечественной войны: дис... канд. ист. наук. Самара, 2004; Красноженова Е.Е. Военная деятельность местных органов власти в годы Великой Отечественной войны (на материалах Нижнего Поволжья): дис... канд. ист. наук. Астрахань, 2008; ЧуGUNцова Н.А. Местные органы власти Северного Кавказа в 1941–1945 гг. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 5. С. 92–97; Филимонова Е.Н. Государственные органы власти России в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.): эволюция форм и методов государственного управления (по материалам городских Советов Среднего Поволжья). Самара, 2005.

² Коржихина Т.П. История государственных учреждений в СССР. М., 1986. С. 182.

В чрезвычайных военных условиях не соблюдалось конституционное требование проводить сессии минимум четыре раза в год и Советом депутатов трудящихся Читинской области. За годы Великой Отечественной войны совет собирался 5 раз. Во-первых, это было связано с сокращением депутатского корпуса. В сравнении с советами прифронтовых районов, состав которых сократился на 79 %³, сокращение численности депутатского корпуса в Восточном Забайкалье протекало не так резко, но устойчиво. К концу 1943 г. Совет депутатов трудящихся Читинской области потерял 29 % своего состава⁴. На IX сессию, состоявшуюся в декабре 1943 г., из 79 избранных депутатов прибыло 56, на X (апрель 1944 г.) — 51, на XI (июль 1945 г.) — 31⁵. К концу войны состав депутатов сократился на 60%. Следует отметить, что, помимо ушедших на фронт, много депутатов выбыло по причине переезда в другие регионы, в основном западные. По списку от 23 апреля 1945 г. за пределы Читинской области выехали 18 человек, что составило четверть всего состава совета. Председатель областного Совета депутатов трудящихся М.А. Константинов также был переведен на другую работу в Калужскую область.

В годы войны была расширена практика приглашения на сессию областного Совета депутатов трудящихся советского актива. Она применялась и в довоенное время. Число приглашенных превышало количество депутатов. На X сессии всего присутствовало 300 человек, среди них: помимо 35 депутатов, приглашенные председатели райисполкомов, горисполкомов, заведующие отделами облисполкома, а также работники социально-культурной сферы, руководители промышленных предприятий, сотрудники облисполкома⁶. Подобная практика позволяла вовлекать больше людей в управление областным хозяйством.

На сессию, как правило, выносилось три вопроса (за исключением VIII сессии (апрель 1943 г.), обсудившей четыре вопроса). За годы войны на сессиях областного совета депутаты рассмотрели 16 вопросов, в том числе: областной бюджет, план развития народного хозяйства, а также состояние народного просвещения, улучшение бытового обслуживания семей военнослужащих и др. Один вопрос в повестке сессии был организационным, который включал и утверждение кадровых перестановок в

³ Из истории деятельности Советов. М., 1966. С. 59.

⁴ Государственный архив Забайкальского края (далее — ГАЗК). Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 1064. Лл. 7–10.

⁵ Там же. Лл. 7–10, 19, 55.

⁶ Там же. Лл. 19, 29–30.

рамках полномочий областного совета. Для составления проекта решения по каждому вопросу из числа присутствовавших избиралась комиссия из 5–7 человек⁷.

В связи с сокращением количества сессий в годы войны роль облисполкома возросла. Вопросы, рассматриваемые исполкомом, имели первоочередное значение: всеобщее обучение граждан военному делу, государственное обеспечение и бытовое устройство семей военнослужащих и инвалидов войны и др.

Основной формой работы облисполкома оставались заседания, которые проводились достаточно регулярно. В западных регионах СССР важную роль играли суженные исполкомы, как результат значительного сокращения членов исполнительного органа. Этот факт отмечают исследователи местных советов отдельных административно-территориальных единиц⁸. В Читинской области суженные заседания, как форма работы исполкома, не получили распространение.

В читинском облисполкоме проходили расширенные заседания, в которых иногда принимало участие до 50 человек. В январе 1942 г. на заседание исполнительного комитета областного Совета депутатов трудящихся пригласили председателей районных исполкомов, заведующих отделов и начальников управлений. Они рассмотрели такие вопросы, как развитие подсобных хозяйств промышленных предприятий, снегоуборочные работы на дорогах, мероприятия по предупреждению заболеваний сыпного тифа, трудоустройство и обучение инвалидов Великой Отечественной войны, выделение пособий многодетным матерям и др. На расширенных заседаниях решался довольно большой круг вопросов. Так, по протоколу № 19 от 3 июля 1942 г. рассмотрели 89 вопросов⁹.

Практика проведения расширенных заседаний подвергалась критике. Секретарь Президиума Верховного Совета СССР А.Ф. Горкин в своей статье «Работа Советов депутатов трудящихся в условиях Отечественной войны» писал, что «совещание исполкома с активом не может заменить сессию Совета», указывая на то, что подобная практика носит антидемократичный характер¹⁰. И все же невозможность

⁷ Там же. Лл. 38–39.

⁸ *Коробецкий И.А.* Деятельность местных органов власти Южного Урала в социальной сфере в годы Великой Отечественной войны: дис... канд. ист. наук. Самара, 2004. С. 39; *Красноженова Е.Е.* Военная деятельность местных органов власти в годы Великой Отечественной войны (на материалах Нижнего Поволжья): дис... канд. ист. наук. Астрахань, 2008. С. 51; *Чугунцова Н.А.* Местные органы власти Северного Кавказа в 1941–1945 гг. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 5. С. 92–97.

⁹ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп.1. Д. 870. Л. 1.

¹⁰ *Горкин А.Ф.* Работа Советов депутатов трудящихся в условиях Отечественной войны // Большевик. 1942. №3. С. 22.

проведения сессий областного совета в установленные сроки требовала более широкого обсуждения вопросов на заседании облисполкома.

В условиях военного времени функции советов как органа власти расширились. Приходилось решать военно-мобилизационные задачи, участвовать в размещении государственных военных займов, осуществлять мероприятия по подготовке населения к противовоздушной и противохимической обороне, заниматься вопросами социального обеспечения семей военнослужащих и инвалидов Великой Отечественной войны и др.

Как и до войны, в системе государственного управления большую роль играла партийная организация. Практика совместных обсуждений насущных проблем, разработка мероприятий по урегулированию того ли иного вопроса, принятие постановлений от имени советского и партийного органов власти применялась и в военный период.

Помимо этого, исполком областного Совета депутатов трудящихся решал задачи, определенные партийным органом. В соответствии с постановлением бюро Читинского обкома от 7 сентября 1943 г. «О начале учебных занятий в школах и мерах осуществления всеобуча», исполнительный комитет разработал практические мероприятия во исполнение данного постановления. Обком ВКП(б) контролировал деятельность облисполкома и его совместных с советом депутатов действия. В целом в годы войны партийная организация продолжала направлять и контролировать работу советов.

Перестройке подвергся исполнительно-распорядительный орган совета депутатов трудящихся — исполком.

В соответствии с постановлением Совета Народных Комиссаров СССР от 23 января 1942 г. при исполкоме областного Совета депутатов трудящихся в марте 1942 г. образовали комиссию по устройству детей, оставшихся без родителей. В ее состав входили: заместитель председателя облисполкома — он же председатель комиссии, по одному представителю от ВЛКСМ, органов НКВД, народного образования и здравоохранения и два представителя от профсоюзов¹¹. Комиссия занималась предупреждением детской беспризорности и безнадзорности, трудоустройством подростков, вопросами опекуновства и усыновления детей-сирот, а также оказанием помощи родителям и родственникам в отыскании детей.

Большое значение в работе советов отводилось оказанию помощи военнослужащим и их семьям и инвалидам войны. С целью наиболее эффективного и

¹¹ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 850. Л.11.

оперативного разрешения обозначенной задачи при исполкоме вводились новые комиссии и отделы. В ноябре 1942 г. создали областную комиссию по трудовому устройству инвалидов¹². Комиссия в составе 5 человек вела учет инвалидов Отечественной войны, определяла планы и сроки их трудоустройства, организовывала курсы по обучению данной категории лиц, а также проводила совещания с руководителями предприятий по вопросам занятости. Комиссия тесно контактировала с областным отделом социального обеспечения. С июня 1941г. при облисполкоме работала комиссия по рассмотрению жалоб военнослужащих и их семей¹³. В марте 1943 г. начала работу комиссия по разбору жалоб на неправильные решения комиссий районных и городских исполнительных комитетов по назначению пособий и пенсий семьям военнослужащих¹⁴. В феврале 1943 г. в соответствии с постановлением ЦК ВКП(б) от 22 января 1943 г. и указом СНК РСФСР от 8 февраля 1943 г. был создан областной отдел по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих¹⁵. В его обязанности входили назначение и выплата государственных пособий и пенсий семьям военных рядового и младшего начальствующего состава Красной Армии и Военно-морского флота, их трудовое устройство, проведение мероприятий по удовлетворению материально-бытовых нужд, обеспечение семей военнослужащих установленными законом льготами, а также рассмотрение жалоб, поступающих от семей военнослужащих и принятие по ним необходимых мер.

В условиях войны шло сокращение рыночной торговли. Все чаще товары распределялись через вновь созданные структуры. В связи с введением карточной системы распределения продовольствия при областных и районных исполкомах в 1942 г. создали карточные бюро¹⁶. В обязанности бюро также входило обеспечение типографии бумагой для печати карточек¹⁷.

В марте 1942 г., согласно указу Президиума Верховного Совета СССР от 13 февраля 1942 г., при облисполкоме создали бюро по учёту и распределению рабочей силы¹⁸. В его обязанности входило проведение мобилизации трудоспособного населения на выполнение снегоуборочных работ, строительство дорог, заготовку дров и т.д. В апреле 1942 г., в соответствии с постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б), при

¹² ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 850. 884. Л. 17.

¹³ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 851. Л. 66.

¹⁴ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 962. Л. 15.

¹⁵ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 958. Лл. 3–3об.

¹⁶ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 842. Л. 13.

¹⁷ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 992. Л. 3.

¹⁸ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 854. Л. 11.

облисполкоме заработал отдел мобилизации рабочей силы на сельскохозяйственные работы¹⁹. Штат отдела по мобилизации состоял из трех человек.

Средства на содержание аппарата управления облисполкома были ограничены, поэтому создание новых отделов приводило к сокращению штатов. Так, содержание отдела по мобилизации рабочей силы на сельскохозяйственные работы должно было осуществляться за счет средств отпущенных для областного бюро по учету и мобилизации рабочей силы. Параллельно сократили областной отдел по переселению на 2 единицы. В районных исполкомах вводилась должность заведующего по мобилизации населения на сельскохозяйственные работы²⁰, чей отдел осуществлял мероприятия по организации трудоспособного населения Читинской области для проведения в сжатые сроки сельскохозяйственных работ. Помимо взрослого населения, к этим работам привлекались учащиеся школ²¹.

В условиях Великой Отечественной войны особые отношения у власти складываются с православной церковью. По указанию Сталина, в сентябре 1941 г. были закрыты антирелигиозные периодические издания, распущен радикальный «Союз воинствующих безбожников». В сентябре 1943 г. состоялась встреча Сталина с тремя высшими иерархами Русской православной церкви, где глава Советского государства согласился на восстановление института патриаршества в структуре управления Церковью. В сентябре патриархом избрали митрополита Сергия. В декабре 1943 г. при Совете Народных Комиссаров СССР создали Совет по делам Русской православной церкви. Изменения общегосударственного масштаба затронули и Восточное Забайкалье. При исполкоме областного Совета депутатов трудящихся вводилась должность уполномоченного совета по делам православной церкви²².

В системе областного управления происходили кадровые изменения. За годы войны выбывали в подавляющем большинстве опытные руководители. Возросло значение руководителя областного совета депутатов трудящихся. От его деловых качеств зависела во многом эффективная работа советского органа. Читинский областной совет депутатов трудящихся возглавлял М.А. Константинов. До образования областного совета в июне 1939 г. он занимал должность председателя Оргкомитета Президиума Верховного Совета РСФСР по Читинской области, после выборов в

¹⁹ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 864. Л. 7.

²⁰ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 870. Лл. 11–12.

²¹ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 873. Л. 275.

²² ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 711. Л. 11.

декабре 1939 г. в областной совет был избран его председателем. Несмотря на среднее образование, Михаил Афанасьевич обладал большим опытом советской работы.

К работе в исполнительном комитете привлекались работники, не являвшиеся депутатами совета. Укреплялся руководящий состав за счет передвижения работников, успешно справлявшихся со своими обязанностями. С тем, чтобы повысить образовательный уровень вновь прибывших на работу в советах, как и в довоенное время, проводились областные курсы для их руководителей²³.

Происходили изменения и в методах работы советского органа власти в годы Великой Отечественной войны. Авторы исследований деятельности советов и исполкомов отмечают, что происходило усиление дисциплины и расширялась практика применения мер административной ответственности²⁴. Филимонова Е.Н. в своей работе утверждает, что метод административного принуждения доминировал еще до войны, а также, что работа органов власти крайне слабо освещалась в средствах массовой информации²⁵.

До войны в деятельности советского органа власти Читинской области метод убеждения применялся активно, с широким использованием СМИ. В периодической печати выходили материалы о сессиях не только областного совета, но и Верховного Совета СССР и РСФСР. В годы войны этот метод продолжал играть немаловажную роль. Совместное постановление исполнительного комитета Читинского областного Совета депутатов трудящихся и бюро Областного комитета ВКП(б) от 22 мая 1942 г. «О размещении государственных военных займов 1942 г.» содержит ряд мероприятий, направленных на обеспечение размещения займа. Одно из них гласит: «систематически проводить массово-политическую работу среди населения по разъяснению необходимости всемерного укрепления финансовой помощи нашего государства»²⁶. В июне 1942 г. органы власти постановили провести митинги и собрания трудящихся, посвященные выпуску Всесоюзной денежно-вещевой лотереи с тем, чтобы обеспечить единодушное участие всех трудящихся в подписке на билеты лотереи. Создавались специальные агитационные бригады из работников домов культуры, библиотек²⁷.

²³ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 882. Л. 18.

²⁴ Храмков Л.В. Во имя победы. Саратов, 1978. С. 52; Советский тыл в первый период Великой Отечественной войны. М., 1988. С. 302.

²⁵ Филимонова Е.Н. Государственные органы власти России в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.): эволюция форм и методов государственного управления (по материалам городских Советов Среднего Поволжья). Самара, 2005. С. 15.

²⁶ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 866. Л. 46.

²⁷ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 872. Л. 98; ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 873. Л. 285.

В чрезвычайных условиях военного времени чаще стали использовать метод принуждения, когда невыполнение решений органов власти влекло за собой административную либо уголовную ответственность. Эта тенденция проявилась в первую очередь в деятельности центральных органов власти, нашла она применение и у областных органов власти Восточного Забайкалья. Так, обсуждая выполнение постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 апреля 1942 г. о мобилизации учащихся в совхозы и колхозы, облизполком отметил, что работа по устройству учащихся в совхозах и колхозах проведена плохо, и решил: в отношении заведующего фермой №2 совхоза «Красная Ималка» применить «судебную ответственность», а в отношении директора того же совхоза «объявить выговор»²⁸.

Таким образом, Великая Отечественная война потребовала перестройки советской системы государственного управления Восточного Забайкалья с целью создания более эффективного и мобильного аппарата власти. Произошедшие структурные изменения в системе областного государственного управления имели как общие тенденции, характеризующие изменения государственной системы власти в стране, так и особенности этого процесса.

Список литературы:

1. Государственный архив Забайкальского края. Ф. Р-6. Оп. 1. Дела 711, 842, 850, 851, 854, 864, 866, 870, 872, 873, 884, 882, 958, 962, 992, 1064.
2. Горкин А.Ф. Работа Советов депутатов трудящихся в условиях Отечественной войны // Большевик. 1942. №3. С. 22.
3. Из истории деятельности Советов. М., 1966.
4. Коржихина Т.П. История государственных учреждений в СССР. М., 1986.
5. Коробецкий И.А. Деятельность местных органов власти Южного Урала в социальной сфере в годы Великой Отечественной войны: дис... канд. ист. наук. Самара, 2004.
6. Красноженова Е.Е. Военная деятельность местных органов власти в годы Великой Отечественной войны (на материалах Нижнего Поволжья): дис... канд. ист. наук. Астрахань, 2008.
7. Советский тыл в первый период Великой Отечественной войны. М., 1988.

²⁸ ГАЗК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 873. Л. 277.

8. *Филимонова Е.Н.* Государственные органы власти России в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.): эволюция форм и методов государственного управления (по материалам городских Советов Среднего Поволжья). Самара, 2005.
9. *Храмков Л.В.* Во имя победы. Саратов, 1978.
10. *Чугунцова Н.А.* Местные органы власти Северного Кавказа в 1941–1945 гг. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 5. С. 92–97.