

УДК 947.084.8 : 36 (470.55/.57)

О.Ю.Устинова**РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА
МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ЮЖНОГО УРАЛА В 1941 — 1945 гг.***Оренбургский государственный аграрный университет*

The article is devoted to the activity of local bodies of the government of the South-Ural region in realization of social policy of Soviet Union during the wartime. Actions of Advice of deputies of workers in housing-and-municipal sphere, food maintenance of the population of the region, participation in satisfaction of household needs of families of military men and front-line soldiers are analysed.

В условиях современного развития России возрастает интерес к социальной сфере. Изучение и использование исторического опыта прошлого, учет достижений и просчетов позволяет объективно подойти к решению многих важных задач. Особую актуальность представляет исследование деятельности советского аппарата в реализации социальной политики в годы Великой Отечественной войны.

Данная проблема нашла достаточно широкое отражение в отечественной историографии. Первые публикации, посвященные Советам депутатов трудящихся военных лет, появились в 1942 — 1945 гг. [1]. И.Н.Ананов и В.Ф.Коток в послевоенное десятилетие попытались наметить круг вопросов, подлежащих изучению, проанализировали отдельные формы и методы организаторской деятельности Советов среди населения в годы войны, не затронув

при этом специфику, присущую органам власти на местах [2]. Намечившиеся тенденции получили развитие в научной литературе 50-60-х гг. Авторы открыли вопрос разграничения полномочий центральных и местных органов власти. Одновременно с этим они делали акцент преимущественно на позитивном опыте работы Советов депутатов трудящихся.

История Советов военного периода в качестве самостоятельного направления советской историографии утвердилась в 70-е гг. XX в. Л.В.Храмков в 1974 г. защитил первую в стране докторскую диссертацию по истории местных органов государственной власти в военный период, отразив перестройку работы Советов Поволжья в 1941 — 1945 гг., подробно рассмотрев их хозяйственную и культурно-бытовую функции [3].

Проведенный анализ научной литературы свидетельствует о том, что тема нашла сравнительно широкое освещение в работах советских и российских исследователей. Историки страны, Уральского региона в частности (см. напр., [4]), делали акцент на отдельных аспектах мероприятий местных органов государственной власти в 1941 — 1945 гг. В то же время в историографии вопроса отсутствуют труды, характеризующие в совокупности многогранную работу Советов Южного Урала.

Великая Отечественная война внесла существенные коррективы в осуществление социальной политики центральными и местными органами государственной власти. Изменения в их структуре и деятельности осуществлялись на протяжении всей войны. Создавались комиссии по эвакуации, отделы по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих, карточные и контрольно-учетные бюро, комиссии и отделы по назначению пенсий и пособий и др.

Вопросы социально-бытовой направленности находились в центре внимания Советов депутатов Южного Урала. Так, заместитель председателя Челябинского облсовета И.И.Гольдберг курировал вопросы коммунального хозяйства, С.К.Борисов — здравоохранения и социального обеспечения, А.П.Кашина — мобилизации и перераспределения рабочей силы, трудовых резервов, эвакуированного населения. В исполкоме Курганского областного Совета заместитель председателя Н.В.Васюков занимался вопросами здравоохранения, К.П.Капустин — торговлей, общественным питанием, подсобными хозяйствами, орами, П.А.Волков — гособеспечением семей военнослужащих, устройством эвакуированного населения, социальным обеспечением.

Жилищно-коммунальная сфера Южноуральского региона в связи с началом военных действий и развернувшейся эвакуацией не справлялась с многократно возросшей на нее нагрузкой. Основная деятельность сводилась к строжайшей экономии имевшихся материальных ресурсов. На заседаниях исполкомы Советов регулярно рассматривали вопросы повышения эффективности работы коммунального хозяйства края. Исполнительный комитет Челябинского горсовета принял в 1943 г. по коммунальному хозяйству 42 решения, по жилищной сфере — 98, по общественному питанию и торговле — 55, благоустройству города — 33 решения [5].

Решение жилищной проблемы местными органами власти Южного Урала встречало наибольшие сложности в городах и рабочих поселках, поскольку значительная часть прибывших размещалась в индустриально развитых центрах. К весне 1942 г. Челябинск насчитывал 92 тыс., а Чкалов — 40 тыс. эвакуированных жителей западных территорий. Первоначально их размещение местные Советы обеспечивали за счет уплотнения жильцов, приспособления под жилье нежилых помещений, установив в 1942 г. жилищно-санитарную норму от 2,5 до 4 кв. м на человека. Высвобождавшаяся в городах жилплощадь, однако, не удовлетворяла потребностей увеличивавшегося населения региона. Советы депутатов трудящихся и их

исполкомы приступили, наряду с изысканием резервов жилой площади и организацией расселения на ней, к строительству нового жилья, отправке прибывавших в районы. Облсполкомы в 1943 г. решили ликвидировать разрыв между жилищным и промышленным строительством, приравняв возведение жилых домов к сооружению важнейших производственных объектов.

Взросшее население Южноуральского региона требовало решения вопросов бытового обеспечения. В конце 1942 г. они превратились в одну из наиболее важных государственных задач. Снабжение жилых и нежилых помещений топливом курировали топливные отделы исполкомов, в ведение которых входили мобилизация граждан на заготовку дров, предоставление бригадам заготовщиков инструментов и транспорта, организация производства кизяка, сбора сушняка, бурьяна и других топливных суррогатов. С целью усиления руководства подготовкой жилых помещений к отопительному сезону исполком Челябинского облсовета заложил в бюджет на 1943 г. ассигнования на содержание заместителей председателей исполкомов горсоветов по топливу в городах Златоусте, Кургане, Троицке, Шадринске. Городские службы Южного Урала, однако, не могли в полном объеме удовлетворить потребности населения. Дефицит топлива, воды, мыла, одеколона, оборудования и инвентаря приводил к перебоям в работе коммунальных учреждений. Руководство Челябинской, Чкаловской и Курганской областей пошло по пути увеличения выпуска мыла, а также создания цехов по производству одеколона и туалетных вод.

В начале войны сеть ремонтно-пошивочных мастерских во многих южноуральских городах не справлялась с количеством заказов, вследствие чего ремонт затягивался на долгое время. Мастерские испытывали недостаток в материалах, тогда как на кожевенных заводах и обувных фабриках залеживались отходы производства. На протяжении 1942 г., особенно во втором полугодии, местные органы власти открыли новые производственные мастерские при торгах, оптовых базах, районных союзах потребительских обществ и сельских кооперативах. Исполком Чкаловского облсовета запретил 7 октября 1942 г. председателям городских и районных исполкомов передавать предприятиям и организациям мастерские по ремонту обуви, одежды и предметов домашнего обихода, установив, что все действующие и вновь организуемые мастерские местной и кооперативной промышленности являются открытой сетью для обслуживания населения. Руководство Чкаловской области организовало в течение 1943 г. 65 производств, из них 23 по ремонту обуви и 5 по ремонту одежды [6].

Важнейшим направлением социальной работы в годы войны стало решение продовольственного вопроса. В условиях нехватки продуктов питания местные органы власти перешли к нормированному снабжению хлебом, сахаром и кондитерскими изделиями, установленному в Южноуральском регионе с 1 сентября по 1 ноября 1941 г. К 10 ноября 1941 г. карточная система охватила все города и рабочие поселки страны. Исполкомы южноуральских Советов депутатов трудящихся ввели в феврале 1942 г. карточки на

промышленные товары в ряде крупных городов. Помимо карточной системы исполкомы облсоветов решили организовать в магазинах и гастрономах торговлю хлебом по повышенным ценам без карточек.

Для выдачи населению карточек, ордеров и специальных талонов создавалась разветвленная сеть карточных бюро. Первоначально картбюро организовывались при исполкомах местных Советов. Помещения, занимаемые областными, городскими и районными картбюро, часто не обеспечивались надлежащими шкафами и ящиками для хранения карточек, что приводило к их хищениям. Так, в карточном бюро Кагановичевского райсовета г. Чкалова в 1943 г. похитили 163 карточки [7]. В августе 1943 г. обязанности по учету и распределению карточек перешли в ведение торговых отделов.

Местные органы государственной власти Южного Урала обеспечивали в военные годы бесперебойную работу торговых организаций, реализацию продовольствия в розничной сети и на предприятиях общественного питания; регулярно обсуждали на своих сессиях и заседаниях отчеты карточных бюро, проверяли правильность выдачи карточек на предприятиях, в домоуправлениях, пресекали злоупотребления, хищения продовольствия. Они привлекали к этой деятельности депутатов, членов постоянных комиссий, советский актив, а также профсоюзные и комсомольские организации. Для усиления контроля над торговыми организациями и предприятиями общепита исполком Чкаловского облсовета восстановил с 1 октября 1942 г. должности заведующих торговделами в исполкомах райсоветов за счет штатного контингента и лимитов управленческих расходов, принятых по бюджету районов на 1942 г.

Южноуральские Советы снабжали городское население продовольствием преимущественно через предприятия общественного питания. К середине ноября 1941 г. руководство Чкаловской области открыло дополнительную сеть предприятий общепита в городах Чкалове, Бугуруслане, Бузулуке, Медногорске, Орске и районных центрах. Столовые не могли, однако, полностью решить продовольственный вопрос. По сообщению Челябинского горисполкома, столовые бытовых и детских учреждений, а также оборонных заводов испытывали весной 1944 г. острый недостаток в овощах и картофеле. В связи с этим исполнительный комитет Челябинского горсовета использовал для указанных целей имевшиеся у местных торгов 7 тонн сухого картофеля и 1,5 тонны сухих овощей [8].

Местные организации в военные годы самостоятельно устанавливали контингенты и нормы снабжения и питания, выдачу дополнительных пайков. Работники Советов, к примеру, получали продукты из специальных фондов. Членам исполкома Чкаловского облсовета, председателям горсоветов выдавалось ежемесячно дополнительно сверх карточек продуктов на 300 руб. Кроме того в Чкалове действовала специальная столовая для советского и партийного актива, производившая отпуск обедов без зачета в норму по карточкам, к которой прикреплялись 1100 человек. Отдельные факты свидетельствовали о «хозяйственном обростании» советских сотрудников. Так, в Ново-

Орском районе Чкаловской области в 1942 г. практически у каждого руководящего работника в хозяйстве имелось по две головы скота [9].

Наиболее острой продовольственной ситуацией была в сельской местности. Отделы по гособеспечению ввиду нехватки продовольствия изыскивали на местах возможности оказания помощи нуждавшимся семьям, не получавшим хлеб в общеустановленном порядке. В Далматовском, Курганском, Лебяжьевском, Сафакулевском, Усть-Уйском, Щучанском районах Курганской области зимой 1943-1944 гг. эвакуированным семьям военнослужащих систематически, по 8-20 дней, не выдавали полагающийся им хлебный паек. Имели место случаи самоубийства членов семей фронтовиков на почве острой нужды в продовольствии и смерти от истощения. Отпущенный в феврале-марте 1944 г. дополнительный фонд муки, позволивший поддержать более 100 тыс. семей военнослужащих, не имевших никаких других источников снабжения хлебом, оказался тем не менее недостаточным. Из централизованных фондов в мае 1944 г. Челябинская, Чкаловская и Курганская области получили еще по 150 тонн муки каждая [10].

Особое значение в условиях обострения продовольственной ситуации имело использование местных ресурсов. До войны основным поставщиком продовольствия для городских центров являлись колхозы и совхозы. Со второй половины 1941 г. ситуация изменилась. Большая часть производимой в сельских районах продукции сдавалась государству. Местные органы власти пытались решить продовольственный вопрос за счет регулирования торговли. Привоз сельскохозяйственных продуктов на рынок в начале войны резко сократился, что объяснялось стремлением населения запастись продуктами, а затем продать их по более высоким ценам. Это обусловило резкий рост спекуляции, основными предметами которой являлись мука, мясо, масло, овощи, сахар, мыло, керосин. По Курганскому участку городская милиция НКВД установила 150 случаев явной спекуляции и нарушения правил торговли [11]. Благодаря мероприятиям, предпринятым руководством южноуральских областей, в начале 1942 г. началась нормализация торговли на городских рынках региона.

В военное время местные Советы усилили внимание к подсобным хозяйствам предприятий, учреждений, коллективному и индивидуальному огородничеству. Руководство южноуральских областей выявляло пустовавшие земельные участки в городах, поселках, ближайших к крупным населенным пунктам колхозах, отводило их предприятиям, учреждениям и воинским частям для организации подсобных хозяйств и индивидуальных огородов, обеспечивало огородников инструментами, организовывало вспашку земли, налаживало производство лопат, мотыг и другого инвентаря. Для решения вопросов, связанных с развитием индивидуального огородничества горожан и созданием подсобных хозяйств, при исполкомах городских и районных Советов создавались земельные отделы. В результате предпринятых мер площади, занятые подсобными хозяйствами, увеличились. Так, площади, выделенные под подсобные хозяйства в Челябинской области, составили в 1940 г. 2 тыс. га, в 1942 г. — 7,4

тыс., в 1943 г. — 7,3 тыс., в 1944 г. — 12,4 тыс. га [12]. Наибольшего размаха подсобные хозяйства, коллективное и индивидуальное огородничество достигли в 1943 — 1945 гг. В 1944 г. в 2,5 раза увеличилась по сравнению с 1940 г. площадь, занятая под индивидуальные огороды, на которой трудилось 514 тыс. индивидуальных посевищиков. Стремясь усилить руководство огородничеством, исполком Нязепетровского горсовета Челябинской области утвердил 13 апреля 1945 г. огородную комиссию, которая за два месяца работы провела 4 заседания, рассмотрела 200 заявлений, из них 175 от семей военнослужащих [13].

Важное место в социальной сфере занимал вопрос обеспечения семей фронтовиков, инвалидов войны. К 29 февраля 1944 г. на учете в Челябинском областном отделе социального обеспечения состояло 7776 эвакуированных семей военнослужащих, проживавших в сельской местности, в Чкаловском облбосбесе — 22897, в Курганском — 9868 семей. Штат инспекторов отделов социального обеспечения Чкаловской области с 1 октября 1942 г. увеличился из расчета 1 инспектор на 700 семейств, т. е. на 44 единицы по районам и 7 единиц в городах.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 января 1943 г. при совнаркомх автономных республик, исполкомах краевых, областных, окружных, городских и районных Советов депутатов трудящихся образовывались отделы по гособеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих. Отделы курировали получение пособий и пенсий семьями военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава, трудовое устройство и проведение мероприятий по удовлетворению материально-бытовых нужд. Ранее эти обязанности возлагались на органы социального обеспечения. Образованные отделы совместно с предприятиями и организациями проделали в 1943 — 1945 гг. серьезную работу в пределах своей компетенции. Златоустовский городской отдел, к примеру, систематически контролировал правильность назначения и выплаты пособий и пенсий районными отделами гособеспечения, осуществив в 1944 г. 26 проверок. Из поступивших в отдел 1005 жалоб и заявлений его сотрудники удовлетворили 913. Сафакулевский отдел гособеспечения организовал в 1944 г. ремонт 11 коммунальных и 2 частных квартир для семей военнослужащих, выделил единовременно 8 тыс. руб. для 34 семей [14].

Таким образом, в годы Великой Отечественной войны ввиду развернувшейся эвакуации население Южного Урала численно увеличилось, что обусловило необходимость оперативного удовлетворения бытовых вопросов. Местные органы государственной власти региона регулярно принимали постановления, ориентированные на оказание помощи нуждающимся категориям граждан. Анализ архивных материалов выявил, что преимущественно внимание местных Советов депутатов сосредоточивалось на оказании помощи эвакуированным, семьям военнослужащих, городским жителям.

1. Горкин А.Ф. Работа Советов депутатов трудящихся в условиях Отечественной войны // Большевик. 1942. №3. С.18-24; Калинин М.И. К вопросу о повышении авторитета сельского Совета // Чкаловская коммуна. 24 февр. 1945 г. С.2.
2. Ананов И.Н. Местные Советы в период Великой Отечественной войны: Хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная работа // Сов. государство и право. 1946. №1. С.23-36; Коток В.Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время // Сов. государство и право. 1946. № 3/4. С.13-21.
3. Храмов Л.В. Во имя Победы: Деятельность местных Советов Поволжья в годы Великой Отечественной войны (1941 — 1945 гг.). Саратов, 1978. 223 с.
4. Палецких Н.П. Помощь семьям военнослужащих в годы войны // Южноуральцы в боях и труде. Челябинск, 1995. С.128-144; Она же. Обеспечение уральского населения хлебом в годы войны: нормы и реалии // Южный Урал в годы Великой Отечественной войны / Под ред. А.В.Федоровой. Оренбург, 2005. С.92-98.
5. Объединенный государственный архив Челябинской области (далее ОГАЧО). Ф.Р-220. Оп.5. Д.74. Л.14 об.-15.
6. Государственный архив Оренбургской области. Ф.Р-1014. Оп.2. Д.186. Л.7; Д.263. Л.6.
7. Государственный архив Российской Федерации (далее ГАРФ). Ф.А-410. Оп.1. Д.225. Л.13.
8. ГАРФ. Ф.А-259. Оп.5. Д.2092. Л.95.
9. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф.17. Оп.122. Д.49. Л.42; Центр документации новейшей истории Оренбургской области. Ф.371. Оп.6. Д.171. Л.1.
10. ГАРФ. Ф.А-415. Оп.2. Д.8. Л.20, 25.
11. Государственный архив общественно-политической документации Курганской области (далее ГАОПДКО). Ф.10. Оп.4. Д.114. Л.3 об.
12. ГАРФ. Ф.А-310. Оп.4. Д.701. Л.48.
13. ОГАЧО. Ф.Р-1669. Оп.1. Д.3. Л.12 об., 16 об.
14. ОГАЧО. Ф.П-225. Оп.1. Д.1485. Л.3, 8; ГАОПДКО. Ф.Р-395. Оп.2. Д.46. Л.51 об.