

УДК 947.084.8(470.621.67)

Чугунцова Нина Алексеевна

доктор исторических наук, профессор, заведующая кафедрой истории и социальных коммуникаций Кубанского государственного технологического университета  
SWEET-PERSANY@yandex.ru

#### МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В 1941-1945 гг.

В статье проанализирована организация деятельности советских органов власти на Северном Кавказе в годы Великой Отечественной войны. Показаны изменения организационной структуры местных органов власти, исполнительно-распределительной деятельности исполкомов Советов депутатов трудящихся, депутатского состава Советов разных уровней, роль исполнительных комиссий и квартальных комитетов в работе с населением в военных условиях.

*Ключевые слова:* Северный Кавказ, Великая Отечественная война, Советы депутатов трудящихся, исполкомы Советов депутатов трудящихся, организационная структура, исполнительно – распорядительная деятельность, депутаты Советов, сессии, постоянные комиссии, уличные и квартальные комитеты.

Вторжение войск фашистской Германии на территорию СССР потребовало перестройки всей жизни общества и государства на военный лад. Понадобилось внести существенные изменения и в деятельность центральных и местных государственных органов, приспособить к военным условиям всю систему советов депутатов трудящихся сверху до низу. Система органов государственной власти в СССР получила законодательное закрепление в Конституции 1936 г. К началу войны на Северном Кавказе в основном были завершены организационные и структурные изменения Советов, депутатский корпус насчитывал около 80 тыс. чел., в том числе 66 924 депутата местных советов [1, с. 15-16, 20, 22, 60-61, 70, 77-80, 95-96, 112-114, 121-131].

В первые дни войны Советы Северного Кавказа приступили к изменению своей организационной структуры, суть которого состояла, во-первых, в приспособлении конституционных форм деятельности к новым условиям, во-вторых, в поиске новых форм, соответствующих чрезвычайным обстоятельствам, вызванным к жизни условиям Великой Отечественной войны. Новые отделы и комиссии создавались наряду с уже существовавшими подразделениями, при этом не допускалось раздвоения управленческих штатов: увеличилось на грузки штатных работников, широко привлекались к решению управленческих и организационных задач советский актив, трудящиеся заводов, фабрик, учреждений, колхозов, учебных заведений.

Chuguntsova Nina Alekseevna

Doctor of History, Professor, Head of the Department of History and Social Communication of Kuban State University of Technology  
SWEET-PERSANY@yandex.ru

#### LOCAL AUTHORITIES OF THE NORTHERN CAUCASUS IN 1941-1945

The article analyses the organisation of the Soviet bodies of power activity in the Northern Caucasus during the Great Patriotic War. It shows the changes in the organisational structure of the local authorities, executive and administrative activities of the executive committees of the Soviet of Workers Deputies, deputies of Soviets at various levels, the role of standing committees and quarter committees in the work with the population in military situation.

*Key words:* Northern Caucasus, Great Patriotic War, the Soviet of Workers Deputies, executive committees of the Soviet of Workers Deputies organisational structure, executive and administrative activity, Soviet Deputies, sessions, standing commission, street and quarter committees.

В условиях войны произошли существенные изменения в организационных формах и методах Советов, их исполкомов. Основной организационной формой работы Советов остались сессии. В годы войны своевременный созыв депутатов на сессии краевых, областных, городских, районных Советов был сопряжен с огромными трудностями, и в ряде случаев и вообще невозможен. Прежде всего, это было связано с резким сокращением депутатов Советов разных уровней, что объяснялось призывом на фронт или выездом вместе с эвакуированными предприятиями и учреждениями. В РСФСР к декабрю 1942 г. во всех звеньях местных советов насчитывалось 480 тыс. чел., или 40,8 % депутатов первого созыва. В армию были призваны 38 % всех членов исполкомов советов, в сельских советах оставалось в среднем около 44 % депутатов [2, Л. 10-11].

Сузились коллективные формы работы Советов. Расширились исполнительно-распорядительная деятельность исполкомов Советов. Возросла ответственность перед вышестоящим исполкомом, увеличилось число обязательных распоряжений и решений, расширился круг вопросов, связанных с повышением административной ответственности за несвоевременные их решения.

В условиях осадного или прифронтового положения были затруднены проведение заседаний исполкомов Советов. В таких случаях функции исполкомов брали на себя

председатели исполкомов, их заместители и заведующие отделами. Большинство вопросов, даже самых сложных, решались в рабочем порядке, оперативно, распоряжениями руководителей исполкомов их отделов. Многие вопросы решались с помощью опросов. По нашим подсчетам, в 1941-1942 гг., таким путем решались две трети вопросов райсельисполкомами Советов. Почти прекратилась практика отчетов депутатов перед избирателями. В этих условиях факты подмены и мелочной опеки советских органов со стороны партийных комитетов стали закономерным явлением.

Заметно расширилась исполнительно-распорядительная деятельность исполкомов Советов, повысилась административная и уголовная ответственности за несвоевременное выполнение их решений. Наряду с усилением организационного централизма значительно расширилось инициативное начало деятельности органов государственной власти всех уровней. Большие возможности для проявления инициативы представляла работа трудящихся в постоянных комиссиях. В годы войны они стали наиболее распространенной формой привлечения трудящихся к работе Советов. Кроме традиционных комиссий по промышленности, сельскому хозяйству, бюджету, культуре и просвещению, здравоохранению, торговле, общественному питанию, коммунальному хозяйству при Советах Северного Кавказа были созданы оборонные комиссии, по эвакуации, государственному обеспечению и бытовому устройству семей фронтовиков. Как правило, они создавались из депутатов Советов, но там, где их было немного (в сельских, районных и частично городских советах), включали и активистов, не являвшихся депутатами. Депутаты же избирались или назначались председателями комиссий и руководили их работой. Из-за резкого сокращения депутатского корпуса и чрезвычайной сложности решавшихся задач возросла роль каждого отдельного депутата, оставшегося работать в Советах, их исполкомах, постоянных комиссиях.

Организационная перестройка Советов в соответствии с требованиями и задачами военного времени была завершена в основном к концу 1941 – началу 1942 гг. Произведенные структурные изменения позволили максимально приспособить систему Советов депутатов трудящихся к задачам военного времени. В декабре 1942 г. истек двухгодичный конституционный срок полномочий местных Советов депутатов трудящихся. В условиях частичной оккупации ряда районов страны проведение очередных выборов практиче-

ски стало невозможным. Поэтому Президиум Верховного Совета РСФСР и президиумы верховных Советов автономных республик Северного Кавказа издали указы об отсрочке на год выборов в областные, краевые, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся, а также о продлении на тот же срок полномочий действовавших Советов. Выборы в местные Советы депутатов трудящихся были отсрочены соответствующими указами и в последующие годы. Они состоялись уже после войны, в конце 1947 – начале 1948 гг.

В ходе освобождения Северного Кавказа от немецко-фашистских захватчиков под руководством партийных комитетов восстановилась деятельность органов Советской власти. В освобожденных городах, районах, станицах, хуторах, аулах на митингах, сходах граждан, заседаниях депутатов сразу после изгнания фашистов провозглашалось восстановление Советской власти. В некоторых районах Северного Кавказа Советская власть восстанавливалась в ходе боевых операций партизан, как это было, например, в Тульском и Горяче-Ключевском районах Краснодарского края. Всего, силами партизан и частей Красной Армии, Советская власть была восстановлена в 80 населенных пунктах Краснодарского края, 70 – Ставропольского края, в том числе в 47 – силами одних партизан. Ко времени освобождения всего Северного Кавказа удалось восстановить большую часть Советов депутатов трудящихся с их структурами, т. е. 82 %.

В восстановительный период под руководством исполкомов продолжали свою деятельность уличные и квартальные комитеты, сыгравшие большую роль в мобилизации трудящихся на оборонные работы. Эта форма общественных организаций населения нашла широкое распространение в регионе. Уличные и квартальные комитеты занимались в основном вопросами жилищного и социально-бытового развития, были важными пунктами агитационно-массовой работы. Они помогали в восстановлении жилищных домов, школ, детских, лечебных и культурных учреждений, в устройстве инвалидов войны, в материальной поддержке семей воинов Красной армии и Военно-морского флота, в проведении сельскохозяйственных работ. Действуя под руководством местных органов власти бесплатно и во вне рабочее время, уличные и квартальные комитеты явились важным подспорьем советов в мобилизации населения для налаживания мирной жизни в освобожденных районах, в оказании помощи фронту и возрождении разрушенного хозяйства.

Советы депутатов трудящихся достаточно высоко оценивали роль уличных и кварталь-

ных комитетов, видя, в них, во-первых, одну из форм проявления демократизма и самоуправления, во-вторых, дополнительный весомый источник пополнения материальных и трудовых ресурсов, реализации инициатив населения региона по оказанию помощи фронту, восстановлению народного хозяйства на освобожденной от врага территории. В результате настойчивой, целенаправленной деятельности советских и партийных органов Северного Кавказа к началу 1945 г. в регионе были восстановлены и функционировали три республиканских, два краевых, четыре областных, 45 городских, 36 районных (в городах), 276 районных (сельских), 2 501 сельских, 120 поселковых, а всего 2 884 местных Совета. При местных советах краев, областей и республик региона действовали более 11 968 постоянных комиссий, объединявших около 21 268 депутатов, 33 803 активиста, в том числе 23 074 женщины [3, Л. 23].

Важное место в восстановлении местных Советов отводилось подбору, выдвижению и воспитанию советских работников. При этом решение кадрового вопроса на Северном Кавказе было осложнено рядом обстоятельств: размещением депутатов и советских работников в связи с их призывом в действующую армию, эвакуацией и депортацией граждан немецкой Национальности, а затем и ряда горских народов региона. В Чечено-Ингушской и Кабардино-Балкарской АССР в 1943–1944 гг. практически дважды пришлось подбирать новые составы кадров советских работников: первый раз – сразу после освобождения от оккупантов, второй – после депортаций ряда народов и заселения освобожденных территорий переселенцами, присланными из других районов страны. Дополнительные трудности в решении кадрового вопроса были связаны с национальными особенностями региона. Характерным для всей страны стало привлечение женщин к работе в советах, исполкомах и других органах власти. Но в национальных районах Северного Кавказа привлечение женщин к активной государственной и общественной работе наталкивалось на сопротивление части населения, строго соблюдавшего шариат, родоплеменные, религиозные традиции и обычаи. Кроме того, в довоенные годы не удалось полностью преодолеть безграмотность в первую очередь в высокогорных районах. Seriously затрудняло возрождение органов государственной власти в сельской местности незнание коренными жителями русского языка, а присланными из других районов работниками – местных языков.

В кадровой политике на Северном Кавказе можно выделить следующие направления: 1) привлечение работников из тыловых районов страны, особенно вернувшихся из эвакуации;

2) выдвижение местных активистов, демобилизованных из армии, бывших партизан и подпольщиков, их последующая подготовка через постоянно действующую сеть курсов, краткосрочных; семинаров, совещаний при исполкомах советов. Осложняли решение кадрового вопроса на Северном Кавказе временная оккупация и определенное влияние фашистской пропаганды на некоторые слои населения, а также антисоветские выступления в ряде районов региона. Поэтому многие партийные комитеты потребовали от республиканских, краевых, областных исполкомов советов депутатов трудящихся качественного изменения работы со своими кадрами, роста партийной прослойки среди работников советского аппарата.

Большое внимание уделялось повышению идейно-теоретического, образовательного уровня, деловой квалификации советских работников, особенно в связи с тем, что большинство выдвинутых на новые должности не имело до этого опыта партийной и советской работы. До 4 % руководящего состава областных, краевых исполкомов РСФСР работало в должности до одного года, свыше 30 % – до 2 лет, и лишь 25 % – свыше 2 лет. Значительная Прослойка (6 %) работников имела начальное образование, среднее образование – 45 % работников. Большая часть председателей, их заместителей и секретарей горисполкомов (59 %) имели стаж советской работы до двух лет, при этом 30 % работали в Советах менее года. Среди этой группы работников 37 % имели начальное образование, 51 % – среднее, 12 % – высшее. Из председателей и секретарей сельских Советов 68 % работали в них до двух лет, из них 38 % – не менее года [4, Л. 8-9].

Подготовку кадров советских работников для освобожденных районов советское правительство взяло под свой непосредственный контроль. Выдвижение на государственные посты лучших работников приводило к слиянию партийных и советских «верхов». С одной стороны, в них активно работали секретари партийных комитетов Советов. С другой стороны, председатели исполкомов местных Советов, как правило, входили в бюро партийных комитетов, первичных партийных организаций, а партийные работники выдвигались в советский аппарат. Происходило формирование партийно-советского аппарата.

По наиболее важным вопросам политической, оборонной, хозяйственной, культурной жизни проводились объединенные (совместные) заседания соответствующих партийных и советских органов, принимались совместные решения, разрабатывались и утверждались

общие планы мероприятий. После освобождения краев, областей, республик Северного Кавказа от фашистских захватчиков практика объединенных заседаний партийных и советских органов получила широкое распространение, они, как правило, составляли от 50 до 70 % заседаний бюро партийных комитетов и исполкомов советов депутатов трудящихся. В этой связи следует обратить внимание на характер совместных решений партийных и государственных органов – они представляли собой акты, директивы, в которых правовые нормы являлись в то же время и нормами политического руководства. Содержавшиеся в данных документах партийно-организационные нормы были адресованы непосредственно коммунистам, партийным органам и по своему характеру не нуждались в правовой санкции. Однако они включались в акты как органическая часть единого комплекса мероприятий, на проведение которого; направлялись усилия партийных и государственных органов.

В военной обстановке работа партийных и советских органов Северного Кавказа строилась на организационном централизме при сохранении некоторых коллегиальных форм обсуждения и решения политических и хозяйственных вопросов. Обращает на себя внимание такая типичная формулировка решений о созыве сессий, как «разрешить партгруппе исполкома крайсовета созвать сессию», свидетельствующая о смешении функций партийных и советских органов. Партийные органы санкционировали проведение сессий Советов, утверждали их повестки дня. Но в соответствии с действовавшей Конституцией РСФСР и конституциями автономных республик созвать сессию мог только Совет депутатов трудящихся. В условиях войны эта конституционная норма постоянно нарушалась. Подобную практику можно объяснить низким уровнем организационно-массовой деятельности отдельных Советов, нехваткой квалифицированных кадров, недостаточным опытом и уровнем общеобразовательной и

теоретической подготовки советских работников. Кроме того, на работу в райкомы партии пришло много коммунистов, демобилизованных из армии, которые привыкли к строгому централизму, единоначалию, командному стилю работы. Подобная практика противоречила провозглашенным в Конституции СССР 1936 г. демократическим принципам, принижала роль и ответственность Советов, в определенной мере сковывала их инициативу и активность. Но в то же время в экстремальных условиях войны она помогла сконцентрировать опытные умелые кадры, соединить их усилия с усилиями и инициативой всего населения направленными на разгром врага.

Таким образом, в период Великой Отечественной войны мобилизационный характер командно-административной системы проявился прежде всего в перестройке организационной структуры и деятельности органов власти – Советов депутатов трудящихся и их исполкомов в соответствии с конкретными потребностями каждого периода войны. Важно подчеркнуть, что Советы депутатов трудящихся на всем протяжении войны оставались конституционными органами, выполнявшими свои функции в соответствии с Конституцией СССР. Единственным серьезным отступлением от неё явилось несоблюдение сроков выборов в органы власти, но по этому поводу принимались указы Президиумов Верховных Советов СССР, РСФСР и автономных республик.

Война потребовала от Советов значительного усиления инициативы, оперативности, применения более гибких форм организации масс. Депутаты и советские работники значительно укрепили связи с населением, широко развернули работу среди актива. Энергично трудились квартальные и уличные комитеты, постоянные комиссии Советов и другие общественные комиссии, способствуя вовлечению в активную помощь фронту миллионов тружеников тыла. От степени организованности и дисциплины работников и депутатов Советов во многом зависели результаты их работы.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Итоги выборов в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся 24 декабря 1939 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1940.
2. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 259. Оп. 62. Д. 21.
3. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 88. Д. 427.
4. ГАРФ. Ф. 259. Оп. 62. Д. 21.