

края в квалифицированных кадрах. Значительно повысилась роль институтов, которые стали научными и образовательными центрами страны. Характерным для всего региона явлением было то, что вузы организовывались крайне быстрыми темпами в течение нескольких месяцев, во многом благодаря инициативе и поддержке руководства края, а также энтузиазму их преподавателей и сотрудников.

### Литература

1. Аврус А.И., Гапоненков А.А., Данилов В.Н. История Саратовского университета. 1909 – 2009: в 2 т. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2009. Т. 1.
2. Волгоградский государственный медицинский институт (к 50-летию основания) / под ред. Ю.А. Перова. Волгоград, 1985.
3. Высшая школа: основные постановления, приказы и инструкции. М., 1957.
4. Государственный архив Астраханской области (ГААО). Ф. 1. Д. 7.
5. ГААО. Ф. 2364. Оп. 1. Д. 1.
6. Государственный архив новейшей истории Саратовской области (ГАНИСО). Ф. 55. Оп. 1. Д. 241.
7. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А-259. Оп. 24.
8. ГАРФ. Ф. 8060. Оп. 1. Д. 22.
9. ГАРФ. Ф. 8060. Оп. 1. Д. 5.
10. ГАРФ. Ф. 8060. Оп. 1. Д. 5.
11. Головкин Г.М. Очерки истории ВолГАСА. Волгоград, 2002.
12. Демидова Е.И. Исторический опыт и проблемы советской высшей школы. Саратов, 2006.
13. Материалы по реорганизации вузов, техникумов и рабфаков СССР // Сборник постановлений и распоряжений ЦИК и СНК СССР и список учебных заведений. М., 1930.
14. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 3. Д. 776.

### *Establishment and development of the system of higher professional educational institutions in the Nizhnevolzhsky region in the 1930s*

*There is revealed the process of establishment of higher professional educational institutions in the Nizhny Volga region in the period of higher education reform in the 1930s. There is analyzed the public policy in this sphere, traced the cause-and-effect relations of institution formation.*

Key words: *institution, public policy, higher professional education.*

**Н.В. СОРОКИНА**  
(Волгоград)

### **КОМПЛЕКТОВАНИЕ КАДРОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В НИЖНЕМ ПОВОЛЖЬЕ НАКАНУНЕ И В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1939 – 1945 гг.)**

*Определены особенности комплектования кадров местных советов Нижнего Поволжья в 1939 – 1945 гг., кадровые проблемы, причины и способы их решения в разных исторических условиях (предвоенный и военный периоды); выявлены основные факторы, влияющие на этот процесс.*

Ключевые слова: *местные советы, депутатский корпус, избирательная кампания, комплектование кадров, кооптация, ротация.*

Политические изменения на современном этапе определяют актуальность кадровых вопросов. Разработка современной концепции муниципальной службы требует обращения к уже накопленным теоретическим и практическим знаниям в решении кадровых вопросов, новой постановки и оценки кадровых проблем в советский период.

Изучение кадровой проблемы в советское время было определено как целое научное направление – «советское строительство». Стоит отметить, что в силу политизированности исследований советского времени научная литература этого периода не отражала реальные кадровые процессы. Проблемы, связанные с комплектованием кадров и их ротацией в государственном аппарате в центре и на местах, находились в советское время в зоне умалчивания.

На региональном уровне одной из самых первых работ, посвященных местным органам государственной власти в Нижнем Поволжье в 1941–1945 гг., является исследование Л.В. Храмова [17]. Впервые в его монографии были подняты кадровые вопросы местных советов Нижнего Поволжья военных лет. В подразделе «Подбор, политическое воспитание и повышение деловой квалификации кадров местных Советов» обозначена главная проблема – большая текучесть кадров. Основное внимание уделено различным видам обучения работников низового и среднего звеньев. Однако не оценена эффективность этого обучения. В работе затрагиваются и такие важные моменты, как влияние

коммунистической партии на деятельность советов и их кадровый состав. Дана характеристика и основным источникам пополнения кадров в военные годы. Вместе с тем в работе не указываются основные причины текучести кадров, не характеризуется сам состав местных советов.

В работах, опубликованных в постсоветский период, был представлен круг управленцев центрального государственного аппарата, реже – высшего звена местного аппарата. Однако эта литература почти не содержала сведений о руководящих кадрах регионов, особенно среднего и нижнего звеньев аппарата власти, насчитывающих десятки тысяч управленцев.

Необходимо отметить, что отдельные стороны поставленной нами проблемы нашли отражение в ряде исследований самого последнего времени. К их числу относятся работы С.О. Гаврилова [7], О.Ю. Винниченко [5], Я.Б. Дорожкиной [10], О.Ю. Устиновой [16], Т.И. Новосельцевой [13], Д.В. Дудкиной [11]. В регионе под руководством доктора исторических наук А.Н. Бурова, который является разработчиком современной концепции местного самоуправления в России (теоретические, политические и социальные аспекты самоуправления), создана и функционирует научная школа по разработке проблем государственного управления и местного самоуправления в России [1; 2; 3; 4]. В 2000 г. вышла книга о высших органах исполнительной власти Калмыкии под редакцией А.В. Дорждеева [6], в которой рассматриваются структура и состав правительства, приведены некоторые биографические сведения о первых лицах, например Гаряеве Нальджи Лиджиевиче (в 1937 – 1943 гг. председателя Совета Народных Комиссаров Калмыцкой АССР).

В целом достаточно разработана проблема формирования высшего звена местных органов государственной власти Калмыкии [9; 15]. Вне поля зрения историков осталась региональная специфика кадровых вопросов в 1939 – 1945 гг. Дефицит информации особенно заметен в отношении низового и среднего звеньев местного аппарата государственной власти – сельских и поселковых советов, исполкомов городов и районов Нижнего Поволжья.

С 1990-х гг. стали доступны многие архивные документы, в том числе и материалы по кадровому вопросу, которые относились к «особой папке», «не подлежали оглашению» и носили гриф «секретно» в советские годы. В настоящее время все они находятся на особом счету в местных архивах, а часть этих докумен-

тов все еще недоступна исследователям или не выдается.

В данной работе на основе ранее не изученных документов рассматривается процесс комплектования кадров местных органов государственной власти регионов Нижнего Поволжья накануне и в период Великой Отечественной войны, выявляются его региональные особенности. Депутатский корпус, на основе которого комплектовался кадровый состав местных советов накануне и в период Великой Отечественной войны, был избран в результате выборов 1939 г. Отличительными чертами этой избирательной кампании были безальтернативный характер выборов; гонка за количественными показателями (стремление к стопроцентной явке избирателей и подачей голосов за блок ВКП(б) и беспартийных); впервые использовалась агитационная кампания; впервые выборы имели всеобщий характер; коммунистическая партия являлась главным координатором избирательной кампании 1939 г., которая выдвигала кандидатов в депутаты, утверждала состав избирательных комиссий, списки избирательных округов. Избирательное законодательство на самом деле являлось вполне демократичным, что было прогрессивно для того времени, но отсутствие нормативно-правового документа, определяющего функции, полномочия, уровни подчинения местных советов и их исполкомов, привело на деле к тому, что местные советы были полностью подчинены партийным органам, а их исполкомы функционировали как исполнительный аппарат ВКП(б).

При анализе депутатского корпуса местных советов регионов Нижнего Поволжья были выявлены следующие характерные черты: показатель количества депутатов членов ВКП(б) был выше, чем в среднем по РСФСР, за счет только сельских советов, в которых партийная прослойка была выше на 15%; депутатский корпус регионов Нижнего Поволжья был более зрелым, чем в среднем по РСФСР, за счет сельских советов и Сталинградского облсовета; уровень образования депутатов был ниже, чем в среднем по РСФСР, за счет Сталинградского облсовета и районных советов, для которых было характерно увеличение доли малограмотных депутатов и уменьшение доли депутатов со средним образованием; представительство женщин-депутатов было чуть выше средних по РСФСР в сельских советах Калмыцкой АССР (подсчитано нами по [8; 12]).

Комплектование кадров местных советов на основе избранного в 1939 г. депутатского корпуса можно разделить на два этапа. Предвоенный этап проходил с момента выборов в местные советы до начала Великой Отечественной войны. Предвоенный период 1939 – 1941 гг. представлял собой сложный этап развития государственности, поскольку законодательное закрепление роли местных советов как органа государственной власти на местах не соответствовало реальной обстановке. Второй этап связан с Великой Отечественной войной (1941 – 1945 гг.). В этот период одновременно с местными советами действовали и чрезвычайные органы власти – городские комитеты обороны в г. Астрахани, г. Сталинграде и г. Камышине, к которым перешла вся полнота власти в регионах. В 1943 г. изменилась структура местных советов в связи с ликвидацией КАССР и образованием Астраханской области.

Комплектование кадров местных советов накануне войны сопровождалось рядом проблем: во-первых, высокой текучестью руководящих работников, связанной с перемещением и ротацией кадров; во-вторых, сокращением численности депутатов в связи с выбытием, что затрудняло образование и комплектование их исполнительных органов. Основными факторами, влияющими на комплектование кадров в предвоенный и военный периоды, были низкий качественный состав депутатского корпуса (более половины депутатов по регионам Нижнего Поволжья были малограмотными); перегруженность депутатов (депутаты чаще всего совмещали партийную и советскую работу или одновременно занимали несколько должностей); политическая обстановка в стране (ужесточение трудового законодательства). Главными причинами текучести кадров в регионах Нижнего Поволжья в 1940 – 1941 гг. являлись перемена места жительства, перевод на другую работу, болезнь, смерть, различные мобилизации (на работу или в РККА), нарушение трудовой дисциплины (отказ от работы, прогул, самовольный уход с работы) [14].

Основным способом решения проблемы кадровой текучести в местных советах в предвоенный период явилось проведение избирательной кампании 1941 г. по отдельным избирательным округам вместо выбывших депутатов. Организация довыборов позволила решить проблему сокращения численности депутатского корпуса.

Малограмотность депутатов накануне войны пытались ликвидировать при помощи организации курсов подготовки и переподготовки для руководящих работников местных советов, что позволило несколько смягчить остроту данной проблемы. Прошли обучение 35% работников среднего звена местного аппарата и столько же работников низового звена по КАССР. В Сталинградской области процент обучившихся был крайне низким и составил 1,3% руководящих работников сельских советов.

В период Великой Отечественной войны существовали те же кадровые проблемы, что и в предвоенный период. Однако в связи с военным фактором (Сталинградской битвой) на территории регионов Нижнего Поволжья обострилась кадровая проблема, вызванная сокращением численности депутатов вследствие призыва и добровольного ухода в ряды РККА. Таким образом, главным направлением в начальный период войны был поиск замены необходимых руководящих кадров.

Источником пополнения кадрового состава местных советов стали не-депутаты, женщины и демобилизованные из РККА. Практически все местные советы пополнялись новыми неопытными и малограмотными кадрами, которые не были знакомы с «советской работой». Большинство из них были назначены на должности местного аппарата государственной власти в 1942 – 1943 гг. В связи с этим определяющими направлениями в кадровой политике после Сталинградской битвы стали планомерная подготовка и повышение уровня квалификации руководящих работников. Особенно нуждались в подготовке работники низового звена: председатели и секретари сельских советов.

Процесс подготовки и переподготовки кадров местных советов на территории Нижнего Поволжья приобрел наибольший размах с 1943 г., что было связано с началом восстановительного периода в регионе в условиях продолжавшейся войны. Возобновили свою деятельность курсы «совстроительства» в г. Сталинграде для председателей и секретарей сельских советов, начали работу трехмесячные курсы для низового звена и шестимесячные курсы для среднего в Астраханской области. Райисполкомы дополнительно проводили инструктивные совещания, двухдневные семинары для работников низового звена. Несмотря на данные мероприятия, потребность в сотруddниках местных советов ощуща-

лась на протяжении всей войны. Однако уже в первом полугодии 1945 г. наметилась тенденция к снижению текучести кадров. Все кадровые вопросы в регионе находились в ведении партийных органов, и кадровые перемещения осуществлялись исполкомами с утверждения соответствующих партийных комитетов.

После Сталинградской битвы в регионах Нижнего Поволжья была проведена проверка деятельности депутатов, оставшихся на оккупированной немцами территории. Часть депутатов была объявлена «изменниками родины», их исключали из партии и лишали депутатского звания. Таким образом, депутатский корпус был сокращен и по политическим мотивам.

Благодаря новым источникам пополнения кадрового состава местных органов государственной власти из не-депутатов, женщин и демобилизованных на конец Великой Отечественной войны штат исполкомов был укомплектован практически полностью. Таким образом, в военные годы принципы кооптации и ротации работали на полную мощность, что позволило сохранить существующую систему местной власти, хотя и с некоторыми изменениями.

В данный период произошло окончательное сращивание партийно-государственного аппарата. Был отработан четкий механизм подбора, подготовки и расстановки кадров местных советов коммунистической партией через исполнительные органы советов. Составление резерва на выдвижение, номенклатурный способ замещения должностей, постоянное обучение специалистов на курсах повышения квалификации, инструктирование прочно закрепились в кадровой работе этого периода.

#### Литература

1. Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов н/Д., 2000.
2. Буров А.Н., Воронин А.Г. Развитие социальной практики самоуправления и проблемы изучения местных сообществ : моногр. Волгоград, 2008.
3. Буров А.Н., Дильман Д.А., Смолянский П.В. Власть и общество: успешность деятельности властных структур в глазах жителей региона : моногр. Волгоград, 2006.
4. Буров А.Н., Петренко М.В. Партийное доминирование в российской политической стратегии : моногр. Волгоград, 2010.
5. Винниченко О.Ю. Советы Урала в механизме государства 1929 – 1941 гг. : дис. ... д-ра юрид. наук. Курган, 2001.

6. Высшие органы исполнительной власти Калмыкии: история и современность (1918 – 2000 гг.) / под ред. А.В. Дорждеева. Элиста, 2000.

7. Гаврилов С.О. Местные Советы Российской Федерации в период подготовки и реализации конституционной реформы второй половины 1930-х годов : дис. ... д-ра ист. наук. Кемерово, 2003.

8. Государственный архив Волгоградской области. Ф. Р-2094. Оп. 1. Д. 110. Л. 1.

9. Довгополов В.С. Система управления в Калмыцкой автономной области // Молодежь и наука: Третье тысячелетие : материалы республ. науч.-практ. конф. Элиста, 2004.

10. Дорожкина Я.Б. Избирательные кампании по выборам в верховные и местные советы в Западной Сибири: 1937 – 1941 гг. : дис. ... канд. ист. наук. Новосибирск, 2004.

11. Дудкина Д.В. Советская кадровая политика и местный государственный аппарат: 1917 – 1991 гг. : дис. ... канд. ист. наук. Самара, 2002.

12. Национальный архив Республики Калмыкия. Ф. 131. Оп. 1. Д. 472. Л. 24 – 27.

13. Новосельцева Т.И. Выдвиженчество в кадровой политике Советского государства в 1920 – 1930-е годы (на материалах Смоленской области) : дис. ... канд. ист. наук. Смоленск, 2004.

14. Списки выбывших депутатов местных Советов депутатов трудящихся за 1940 г. // ГАВО. Ф. Р-2094. Оп. 1. Д. 112.

15. Убушаев Е.Н. Советско-партийный аппарат Калмыкии: становление и развитие руководящего состава: 1917 – 30-е гг. XX вв. : дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2005.

16. Устинова О.Ю. Советы Южного Урала в годы Великой Отечественной войны (1941 – 1945 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. Оренбург, 2009.

17. Храмов Л.В. Во имя Победы: деятельность местных Советов Поволжья в годы Великой Отечественной войны (1941–1945). Саратов, 1978.

#### *Staffing of local Soviets in the Nizhny Volga region before and in the period of the Great Patriotic War (1939 – 1945)*

*There are described the peculiarities of staffing of local Soviets in the Nizhny Volga region in 1939 – 1945. There are defined the staff problems, characterized the reasons and ways of solving them in different historical conditions (prewar and war periods). There are revealed the main factors influencing this process.*

**Key words:** local Soviets, deputy corps, election campaign, staffing, co-optation, rotation.