УДК 94(571.621)”192/193”

Гузман Евгений Витальевич – ведущий инспектор Управления профессионального образования Министерства образования и науки Хабаровского края (г. Хабаровск). *E-mail: guzman-111@mail.ru*

Е.В. Гузман
E.V. Guzman

Развитие системы органов управления Еврейской автономной области в 30-50-е гг. XX в.

В статье рассматривается история создания и развития системы органов управления Еврейской автономной области. Выявлены особенности и проблемы формирования системы органов управления: нехватка необходимого кадрового состава и отсутствие необходимой материально-технической базы для осуществления вмененных полномочий. Процесс формирования структуры органов управления и штатной численности исходил из реальной потребности. Согласно правовым актам, органом государственной власти области являлся Совет депутатов трудящихся автономной области. Исполнительным и распорядительным органом совета являлся избираемый им исполнительный комитет. В статье раскрыта роль партийных органов области в создании и выполнении народно-хозяйственных и социально-культурных планов освоения региона, а также особенности формирования системы органов управления Еврейской автономной области.

Development of the system of governing bodies of the Jewish autonomous region in the 30-50th of the XX century

In this article the history of creation and development of the system of governing bodies of the Jewish autonomous region is considered. Features and problems of formation of the system of governing bodies are revealed: shortage of the necessary personnel structure and absence of the necessary material base for implementation of the imputed powers. Process of formation of the structure of governing bodies and the personnel number proceeded from the real requirement. According to the legal acts, public authority of the region was the Council of deputies of workers of the autonomous region. An executive and administrative organ of the council was the executive committee elected by it. In the article the role of party bodies of the region in creation and the implementation of economic and welfare plans of development of the region, and also the feature of formation of the system of governing bodies of the Jewish autonomous region are revealed.

Ключевые слова: *Еврейская автономная область, система управления, органы управления.*

Keywords: *Jewish autonomous region, control system, governing bodies.*

Активизация переселенческого движения евреев на юг Дальнего Востока в конце 20 – начале 30-х гг. XX в. привела к существенному увеличению численности населения района колонизации. По этой причине Постановлением ВЦИК от 20.08.1930 г. был образован Биробиджанский район с центром в п. Тихонькая, который позже был переименован в г. Биробиджан [1].

Состав органов управления определялся нормативными и законодательными актами на государственном уровне. Согласно Конституции РСФСР 1925 г., органами государственной власти в регионах являлись местные советы, их съезды, исполнительные комитеты [2].

В связи с требованием законодательных и нормативных документов в кратчайшие сроки необходимо было сформировать органы управления вновь образованного района. Поэтому первое заседание Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов состоялось уже 30.09.1930 г. [3], на котором был сформирован исполнительный комитет и президиум Биробиджанского районного совета.

Районный исполнительный комитет был подконтролен Дальневосточному краевому совету рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, согласуя при этом решение вопросов административного и социально-экономического развития территории. Компетенция исполнительного комитета распространялась на утверждение планов развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении. Одной из важных являлась функция контроля, которая составляла основу для деятельности по наблюдению за работой подведомственных учреждений.

Для практической реализации полномочий в структуре исполнительного комитета были образованы 12 отделов. Наиболее крупными являлись отделы: местной промышленности, финансовый, плановый, снабжения, коммунального хозяйства, земельный, народного образования, социального обеспечения, здравоохранения и др.

На низовом уровне, в соответствии с Постановлением ВЦИК РСФСР от 16.10.1924 г., в системе местных органов управления создавались Сельские советы и их исполнительные комитеты [4]. В 1932 г. был создан Биробиджанский поселковый совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов [5], который состоял из постоянных и временных депутатских комиссий. Поселковый совет осуществлял общую координацию хозяйственного и социально-культурного развития поселка, решал проблемы устройства переселенцев и контролировал работу подведомственных учреждений.

Кроме органов управления, которые повсеместно создавались в рамках советского государства, в Биробиджанском районе были сформированы органы управления для реализации переселенческой политики, например, Бирско-Биджанский переселенческий отряд при Дальневосточном переселенческом управлении Народного комиссариата земледелия РСФСР

[6], который осуществлял зачисление, водворение, землеустройство, культурное и медицинское обслуживание переселенцев и др. В 1929 г. было создано представительство ОЗЕТа в п. Тихонькая, которое до этого находилось в г. Хабаровске [7]. Позже дополнительное отделение было открыто в п. Амурзет. Основная функция представительства заключалась в содействии переселению еврейского населения на территорию Биробиджанского района, в том числе на основе сельскохозяйственного переселения.

В связи с положительной демографической и социально-экономической динамикой развития территории Президиум ВЦИК 07.05.1934 г. принял Постановление о преобразовании Биробиджанского района в Еврейскую автономную область в составе РСФСР с центром в рабочем поселке Биробиджан [8]. С этого времени автономной области предоставлялись все права, установленные действующим законодательством для данного типа административно-территориальных единиц.

Базовым элементом проводимых изменений в Еврейской автономной области являлась сложившаяся система управления. В созданной в 1934 г. области были образованы органы управления регионом, составлявшие единую иерархическую систему, функционирование которой было нацелено на развитие области (рис. 1). Конституция РСФСР, принятая в 1937 г., уточнила состав и компетенцию органов управления автономной области. Органом государственной власти области являлся Совет депутатов трудящихся автономной области. Совет депутатов трудящихся области представлял на утверждение Верховного Совета РСФСР Положение об автономной области, учитывающее её национальные особенности. Основной формой работы совета являлись сессии, где рассматривались вопросы развития автономной области. Для предварительного рассмотрения, обсуждения и подготовки проблемных вопросов на очередной сессии совета были созданы постоянные комиссии.

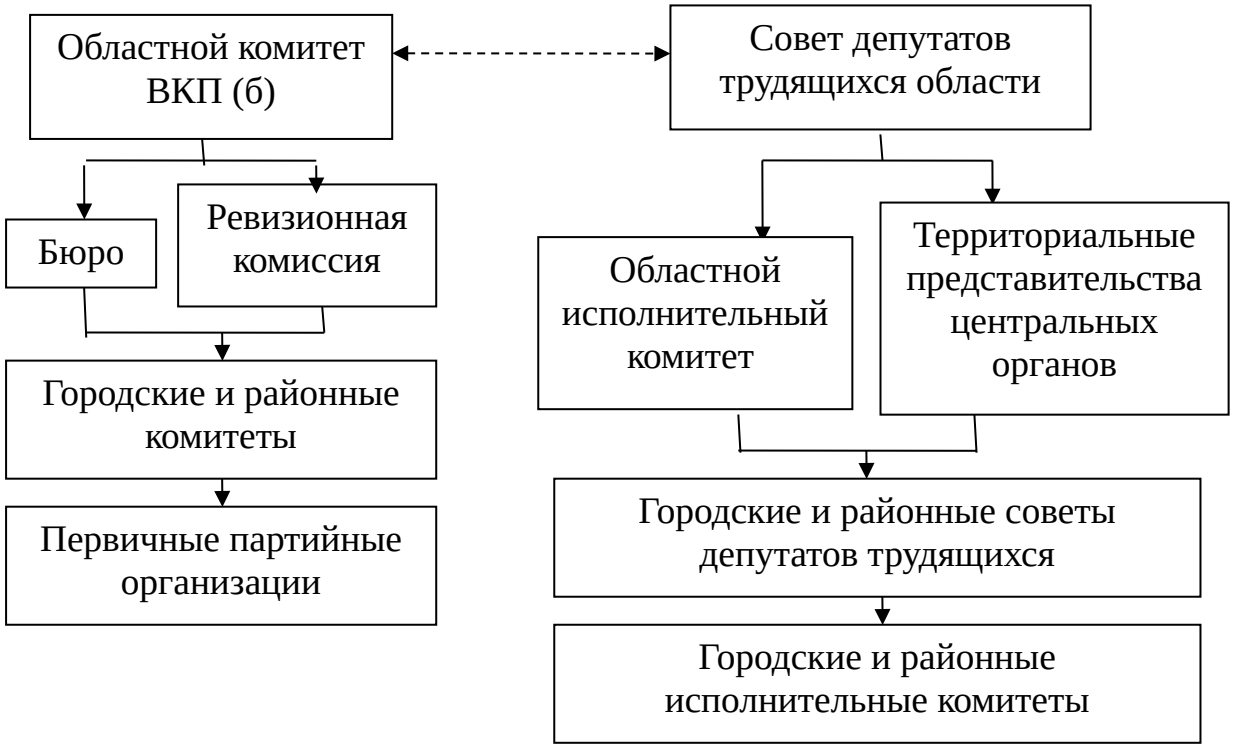


Рис. 1. Система управления Еврейской автономной области в 30-е гг. XX в.

Исполнительным и распорядительным органом Совета депутатов трудящихся автономной области являлся избираемый им исполнительный комитет. Исполнительный комитет являлся основным органом управления, отвечающим за реализацию конкретных мер по развитию Еврейской автономной области. Данный факт обуславливал разветвленную и широкую структуру исполнительного комитета. В декабре 1934 г., на основании Постановления пленума исполкома Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов ЕАО, были образованы комиссии, отделы и управления областного комитета [9].

Большинство созданных структурных подразделений областного исполнительного комитета в 30-е гг. XX в. можно дифференцировать по отраслевому признаку: земельный отдел; управление местной промышленности [10]; отдел местной и пищевой промышленности [11]; управление сельского хозяйства [12]; дорожно-транспортный отдел; отдел коммунального хозяйства [13]; отдел торговли [14]; переселенческий отдел [15].

Социальный блок был представлен созданными управлением здравоохранения, отделом социального обеспечения и народного образования. В системе народного образования функционировал отдел по делам литературы и издательств ЕАО [16]. Одновременно данный отдел напрямую подчинялся Министерству просвещения РСФСР, а позже стал подконтрольным Дальневосточному краевому управлению по делам литературы и издательств. В 50-е гг. данный отдел поменял название и профиль деятельности, осуществляя охрану военных и государственных тайн в печати [17].

В 1936 г. был образован Комитет по делам физической культуры и спорта, который в 1953 г. вошел в состав Управления по здравоохранению [18]. Правда ошибочность такого решения стала очевидной, и вскоре Комитет по делам физической культуры был воссоздан [19]. В 1959 г. спортивной работой в автономии начал руководить Областной совет Союза спортивных обществ и организаций [20].

В 1945 г. на основании Решения Областного исполнительного комитета №197 был создан отдел культурно-просветительной работы [21], который организовывал культурно-просветительную работу, а также осуществлял руководство учреждениями культуры и досуга автономной области. В связи с увеличением объемов работы (следовательно, – штатной численности работников), на основании Решения Исполнительного комитета №216, в 1953 г. на базе отдела было создано Управление культуры [22].

Система управления Еврейской автономной областью в 30-50-е гг. XX в. включала в себя не только совокупность постоянных органов управления, создавались и временные организационные структуры для оперативного решения тактических задач. Например, во время Великой Отечественной

войны и в период восстановления хозяйства в автономии действовало Карточное бюро [23], основная функция которого состояла в получении и распределении продуктовых и промтоварных карточек в рамках действующих лимитов.

В связи с активизацией сельскохозяйственного строительства в 1949 – 1953 гг. в Еврейской автономной области работало Управление колхозного строительства [24]. Данная управленческая структура осуществляла организационную и техническую координацию строительства животноводческих и иных производственных помещений и сооружений в колхозах, жилья для колхозников и переселенцев.

На территории Еврейской автономной области в 30 – 50-е гг. XX в. функционировали не только региональные органы власти и управления, но и территориальные представительства государственных органов управления, которые выполняли общегосударственные задачи на местах. К их числу относятся органы статистического наблюдения. Так, на основании Постановления президиума Далькрайисполкома №1442, в 1934 г. было создано Областное управление народнохозяйственного учета [25], в 1941 г. переименованное в Статистическое управление автономии. Управление занималось сбором и обработкой официальной статистической информации о социальном, экономическом, демографическом развитии области, а также проведением переписей населения.

В связи с развитием сети Государственной санитарной инспекции её представительство было открыто в Еврейской автономной области в 1934 г., которая в 40-е гг. была реорганизована в Областную санитарно-эпидемиологическую станцию [26].

В 1947 г. был образован институт аппарата старшего инспектора Главного управления по делам промысловой и потребительской кооперации при Совете министров СССР по автономии [27]. Основная функция старшего инспектора заключалась в осуществлении всестороннего контроля над деятельностью кооперативных организаций и соблюдением уставов потребительскими обществами, артелями промысловой кооперации. Данный управленческий аппарат оказался нежизнеспособным и был ликвидирован в 1950 г. [28].

Для финансирования и кредитования организаций и предприятий всех отраслей экономики Еврейской автономной области в 1935 г. было создано отделение Дальневосточного банка в Биробиджане [29], в 1938 г. – переименовано в Еврейскую областную контору Госбанка СССР. Особая актуальность создания финансовых органов подтверждалась потребностью финансирования переселенческой кампании, поскольку в переселенческом районе отсутствовали какие-либо финансово-кредитные организации. Все расчеты проходили через общественные организации, которые действовали в будущей автономной области [30].

Процесс создания всех органов власти и управления Еврейской автономной области был связан со значительными трудностями и проблемами. Во-первых, отсутствовал необходимый кадровый состав по

уровню образования и опыту работы. Во-вторых, отсутствовала необходимая материально-техническая база для осуществления вмененных полномочий (в том числе отсутствие административных зданий и помещений, транспорта, расходных материалов и др.).

Наряду с исполнительными органами власти и управления, для обеспечения общественного порядка и защиты законных интересов граждан в Еврейской автономной области начали формироваться органы правоохранительного блока, которые, в основном, финансировались из государственного бюджета и были подконтрольны центральным органам управления.

Регулирующую роль в создании и выполнении народно-хозяйственных и социально-культурных планов освоения Еврейской автономной области играли партийные органы. Для создания партийной организации в области было сформировано Организационное бюро Далькрайкома ВКП(б) по Еврейской автономной области [31].

На первой областной партийной конференции 4 – 6 июня 1935 г. [32] рассматривался вопрос о создании разветвленной партийной структуры, чтобы она стала действенным механизмом в решении вопросов развития Еврейской автономной области [33]. Взятый курс позволил всего за несколько месяцев привлечь около 200 активистов, 98 из которых являлись рабочими, 37 – крестьянами, 46 – служащими. Средний возраст партийцев – 30 – 35 лет. Большую численность в партии представляли русские (93 чел.) и евреи (54 чел.). Вместе с тем, решение в 1936 г. поставленной партией задачи по развитию первичных партийных организаций в области было признано неудовлетворительным [34]. К 1940 г. в области были созданы 137 первичных организаций, членами которых были 1329 чел. [35]. Кандидатами на членство являлись 1239 человек.

Областной комитет ВКП(б) проводил свою деятельность в сфере профсоюзной и комсомольской работы, пропаганды и агитации. Активная работа обкома касалась планирования и организации мероприятий по развитию промышленности, транспорта, сельского хозяйства и торговли. В соответствии с направлениями работы были сформированы структурные подразделения Областного комитета партии. В 1937 г. в структуре находились секретари и отделы, руководящие партийными органами, агитацией и культурно-просветительной работой [36]. В состав областной партийной организации входили городские и районные исполнительные комитеты. В свою очередь, Областной комитет партии подчинялся Далькрайкому ВКП(б). В связи с административно-территориальными изменениями Дальневосточного края областной комитет в 1939 г. стал подконтрольным Хабаровскому крайкому ВКП(б).

По причине наращивания объёмов деятельности 1948 г. произошла реорганизация структуры аппарата областного комитета [37], в частности были уточнены полномочия уже существующих отделов, произведена оптимизация и укрупнение некоторых структурных подразделений. Структура была представлена отделами партийных органов, пропаганды и

агитации, промышленности, сельского хозяйства, администрирования, планов и финансов. Областной комитет ВКП (б) в связи с Решением XIX съезда партии был переименован в Комитет КПСС Еврейской автономной области, первое заседание которого состоялось 5 ноября 1952 г. [38].

В 50-е гг. XX в. приоритетным направлением деятельности областного комитета партии являлось политическое просвещение. С этой целью был повышен статус кабинета политического просвещения Биробиджанского горкома КПСС до Дома политического просвещения областного комитета [39], где был создан методический совет из шести секций.

Таким образом, развитие системы органов управления Еврейской автономной области в 30 – 50-е гг. XX в. исходит из посылов нормативных правовых актов. Процесс формирования системы управления был основан на единообразном подходе, который был присущ аналогичным административным территориальным единицам. Вместе с тем, специфика развития системы органов управления Еврейской автономной области в обозначенный исторический период связан с нехваткой необходимого кадрового состава и отсутствием необходимой материально-технической базы для осуществления временных полномочий. Кроме того, особенностью являлось создание временных организационных структур для оперативного решения тактических задач, а также органов управления, отражающих национальную специфику региона.

Литература и источники:

1. *Государственный архив Хабаровского края (далее – ГАХК). НСБ. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1930. – № 60. – Ст. 720.*
2. *Конституции и конституционные акты РСФСР (1918 – 1937) : сборник документов / под ред. А. Я. Вышинского. – М. : Издательство Ведомостей Верховного Совета РСФСР, 1940. – С. 298.*
3. *Государственный архив Еврейской автономной области (далее – ГАЕАО). – Ф. Р-186. – Оп. 1. – Д. 23. – Л. 234, 235.*
4. *ГАХК. НСБ. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. – 1924. – № 82. – Ст. 827. – С. 1173 – 1179.*
5. *ГАЕАО. – Ф. Р-145. – Оп. 1. – Д. 2. – Л. 32.*
6. *Там же. – Ф. Р-3. – Оп. 1. – Д. 6. – Л. 21.*
7. *Там же. – Д. 9. – Л. 38.*
8. *Там же. – Ф. 186. – Оп. 1. – Д. 2. – Л. 5.*
9. *Там же. – Ф. Р-75. – Оп. 1. – Д. 15. – Л. 1 – 4.*
10. *ГАХК. – Ф. Р-137. – Оп. 1. – Д. 34. – Л. 15.*
11. *ГАЕАО. – Ф. Р-75. – Оп. 1. – Д. 214. – Л. 144.*
12. *Там же. – Д. 368. – Л. 291.*
13. *Там же. – Д. 15. – Л. 1, 2.*
14. *Там же. – Ф. Р-137. – Оп. 4. – Д. 43. – Л. 165 – 168.*

15. *Там же. – Ф. Р-75. – Оп. 1. – Д. 125. – Л. 57.*
16. *Там же. – Ф. Р-100. – Оп. 1. – Д. 32. – Л. 12.*
17. *Там же. НСБ. Постановления Совета министров СССР. 1953. – С. 274.*
18. *Там же. – Ф. Р-75. – Оп. 1. – Д. 369. – Л. 18, 19.*
19. *Там же. – Д. 373. – Л. 53.*
20. *Там же. – Д. 401. – Л. 262.*
21. *Там же. – Д. 242. – Л. 5.*
22. *Там же. – Д. 369. – Л. 65.*
23. *Там же. – Д. 200. – Л. 54.*
24. *ГАХК. – Ф. Р-137. – Оп. 14. – Д. 133. – Л. 203.*
25. *Там же. – Оп. 4. – Д. 43. – Л. 255.*
26. *ГАЕАО. – Ф. Р-25. – Оп.1. – Д. 57. – Л. 38.*
27. *ГАХК. НСБ. Постановления Совета министров СССР. – 1947. – С. 55 – 58.*
28. *ГАЕАО. – Ф. Р-146. – Оп. 1. – Д. 10. – Л. 34.*
29. *Там же. – Ф. Р-75. – Оп. 1. – Д. 28. – Л. 60.*
30. *Там же. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 33, 37.*
31. *ГАХК. – Ф. П-2. – Оп. 1. – Д. 520. – Л. 31.*
32. *ГАЕАО. – Ф. 1-П. – Оп. 1. – Д. 3. – Л. 1, 2.*
33. *Там же. – Д. 4. – Л. 2,3.*
34. *Там же. – Д. 3. – Л. 35.*
35. *Там же. – Д. 93. – Л. 1.*
36. *Там же. – Д. 34. – Л. 15.*
37. *Там же. – Д. 398. – Л. 74, 75.*
38. *Там же. – Д. 148. – Л. 2.*
39. *Там же. – Д. 120. – Л. 76.*