

УДК 94(571.6):347.182

**Роль органов ЗАГС
СССР в обеспечении
государственной
поддержки
многодетных семей
на Дальнем Востоке
в 1930-х гг.**

О. В. Завьялова,

*Комитет по делам ЗАГС и архивов
Правительства Хабаровского края,
г. Хабаровск, Хабаровский край,
Российская Федерация*

**The role of the USSR registry
offices in the government
support of
large families in the Far East
in the 1930s**

O. V. Zavyalova,

*The Committee for Civil Registration and
Archives of the Government
of the Khabarovsk territory,
Khabarovsk, the Khabarovsk territory,
the Russian Federation*

Аннотация

В 1930-е гг. перспективными направлениями развития российского Дальнего Востока были определены многоотраслевая индустрия и сельское хозяйство. Развитие территорий сопровождалось постоянным пополнением переселенцами из других районов СССР, которые прибывали семьями или создавали семьи уже по месту прибытия. На фоне процессов индустриализации и коллективизации, тяжелого финансово-экономического положения региона, население вынужденно находилось в жестких условиях выживания, особенно многодетные семьи, численность которых превышала 50 % от общего числа населения Дальневосточного края. В трудные для дальневосточников годы государством уделялось внимание не только формированию производственной, социально-бытовой и социально-культурной инфраструктуры, созданию условий для закрепления кадров в регионе и улучшению условий труда, быта и воспитания подрастающего поколения, но и укреплению семейно-брачных отношений. Для решения этих задач привлекались административные органы регистрации записей актов гражданского состояния (ЗАГС). В настоящей статье автор рассматривает значение работы ЗАГСов для развития Дальневосточного региона, подчеркнув их прямое участие в реализации государственной политики по поддержке многодетных семей. Для проведения анализа по рассматриваемой в статье теме использованы не только фонды Государственного архива Хабаровского края, но и актовые книги, хранящиеся в архивах органов ЗАГС региона.

Abstract

In the 1930s, diversified industry and agriculture were identified as promising areas for the development of the Russian Far East. The development of the territories was accompanied by constant replenishment with immigrants from other regions of the USSR who arrived with their families or started families at the place of arrival. Against the background of industrialization and collectivization processes, the difficult financial and economic situation in the region,

the population was forced to live in harsh conditions of survival, especially large families, whose number exceeded 50 % of the total population of the Far Eastern Territory. During the difficult for the Far East years, the state paid attention not only to the formation of industrial, social, domestic and socio-cultural infrastructure, the creation of conditions for securing personnel in the region and improvement of labour conditions, life, and upbringing of the younger generation, but also strengthening of family and marital relations. To solve these tasks, administrative civil registry offices were involved. In this article the author attempts to show the significance of the operation of civil registry offices for the development of the Far Eastern region, emphasizing their direct participation in the implementation of state policy in support of large families. To analyze the subject of the article, the fonds of the State Archive of the Khabarovsk Territory, as well as vital records kept in the archives of the civil registry offices of the region were used.

Ключевые слова

Индустриальное и сельскохозяйственное развитие Дальнего Востока, переселенцы, государственная поддержка многодетных семей, органы ЗАГС, регистрация актов гражданского состояния, рождаемость, семейно-брачные отношения, учет естественного движения населения.

Keywords

Industrial and agricultural development of the Far East, immigrants, state support for large families, civil registry offices, civil registration, birth rate, family and marital relations, vital registration.

Со второй половины 1920-х гг. на Дальнем Востоке набирал стремительный темп процесс формирования территорий Нижнего Приамурья и региона в целом. В соответствии с решением Президиума ВЦИК от 4 января 1926 г., был принят Декрет «Об образовании и районировании Дальневосточного края». В том же году Дальневосточная область, образованная 25 июля 1923 г., была упразднена. Активное освоение и развитие земель региона привело к переселению трудовых ресурсов, в результате население на Дальнем Востоке увеличилось на более чем 500 тыс. человек – с 988,3 тыс. человек в 1916 г. до 1,5 млн. человек в 1926 г.

Административно-территориальные изменения привели к созданию Хабаровского округа (1926-1932), на территории которого образовались новые административные районы: Тугуро-Чумиканский (1926 г.), Комсомольский (бывший Нижнетамбовский район, образованный в 1926 г.), им. Полины Осипенко (1926 г.), Охотский (1926 г.), Верхнебуреинский (1927 г.), Аяно-Майский (1930 г.).

В начале 1930-х гг. Хабаровская область обладала большим ресурсным потенциалом, перспективами развития многоотраслевой индустрии, сельского хозяйства, поиска и добычи полезных ископаемых. В местах разработок месторождений размещались населенные пункты, на базе которых образовывались новые районы как административные единицы. В частности – Ульчский (1933 г.), имени Лазо (1934 г.), Вяземский (с 1924 по 1932 г. назывался Ленинским, в 1932-1933 гг. – Постышевским, с 1934 г. – Вяземским), Бикинский (1934 г.), Хабаровский (1937 г.). К 1938 г. Хабаровская область стала главным районом машиностроения и металлообработки, на ее долю приходилось более 75 % всей продукции машиностроения Дальнего Востока.

Принятие ряда актов, а именно, постановления СНК СССР «О дополнительных льготах для переселенцев в Дальне-Восточный край» от 1 февраля 1930 г., совместного постановления ЦИК СССР и СНК СССР «О льготах по сельскохозяйственному переселению» от 17 ноября 1937 г.¹, способствовало приросту жителей в регионе. По данным двух переписей населения, в 1926 и 1939 гг., оно

увеличилось с 1,2 до 2,5 млн человек (только в Хабаровской области – более чем в четыре раза). Так, по темпам роста населения Хабаровская область в годы первых пятилеток занимала одно из первых мест в СССР. Только за шесть лет территория приняла более 110 тыс. новоселов. Значительно пополняли число жителей бывшие военнотруженики, которые после службы в войсках и на кораблях вновь созданного Тихоокеанского флота оставались здесь жить и работать².

В свою очередь, форсирование темпов индустриализации требовало интенсификации сельскохозяйственного производства. Дефицит продовольствия негативным образом сказывался на настроении городского населения, особенно рабочих, порождая невыходы на работу, что способствовало текучести кадров, в т.ч. отрицательному миграционному оттоку из Дальневосточного края.

С целью контроля миграционных потоков требовалось обеспечить учет естественного движения населения, сохранение значимых для государства и граждан документов, подтверждающих факт рождения, брака, смерти каждого человека, проживавшего на Дальнем Востоке. Органы ЗАГС дальневосточных территорий СССР, вместе с советским государством и в рамках государственных решений, призваны были выполнять эту миссию.

Особое значение приобретал учет естественного движения населения, в связи с подготовкой к всесоюзной переписи. Текущие данные записей актов гражданского состояния, регистрируемые органами ЗАГС, отражали наиболее реальную картину в этом вопросе и были необходимы как контрольный материал.

В конце 1930-х гг. население в Хабаровском крае достигло 1 459 729 человек (городского – 693 969 человек, сельского – 765 760 человек) и Приморском крае – 906 805 человек (городского – 467 885 человек, сельского – 438 920 человек)³.

Следует отметить, что именно с этого периода регистрации актов гражданского состояния стало отводиться не только демографическое, но и политическое значение. Работа, которую проводили органы ЗАГС по учету естественного движения населения, была важной для государства, несмотря на то, что данные были не полные и не всегда своевременные. Учет способствовал регулированию миграционных потоков как внутри региона, так и в стране в целом. Создание базы статистических данных позволило анализировать социально-политическую обстановку на Дальнем Востоке.

Несмотря на трудности переселения, заключались браки, рождались дети, по различным обстоятельствам распадалась семья и умирали люди. Все факты гражданского состояния оформляли отделы ЗАГС.

К концу 30-х годов прошлого века на Дальнем Востоке действовало 10 675 загсов⁴. За 10 лет только загсами Хабаровского края было зарегистрировано 236 805 актов гражданского состояния, фиксирующих рождение и смерть, заключение и расторжение браков, усыновление и установление отцовства, перемену имени. Главенствующее положение среди массива регистрационных данных занимают записи о рождении – 134 762. Количество создаваемых семей того периода почти в пять раз превышало количество расторгнутых семейных союзов (заключение брака – 32 517, расторжение брака – 6 611). Если проанализировать актовые книги о регистрации рождений в Хабаровском крае, то рост рождаемости очевиден (1930 г. – 4 024; 1939 г. – 26 915). Более чем в четыре раза возросло и количество зарегистрированных браков (1930 г. – 1 205; 1939 г. – 5 161).

Развитие региона, его успешность напрямую оказывают влияние на качество жизни населения, в том числе многодетных семей. Во второй половине

1930-х гг. советским государством предусматривались льготы многодетным семьям: на каждого ребенка выплачивалось соответствующее государственное пособие через Оргкомитет Президиума ВС РСФСР по Хабаровскому краю (председатель Гусев, секретарь Васин)⁵.

Государственная помощь многодетным семьям на Дальнем Востоке была особенно необходима. Основными насущными проблемами как полных, так и неполных многодетных семей в годы переселения на дальневосточные рубежи являлись проблемы, вызванные дефицитом средств, неудовлетворительными жилищными и медицинскими условиями, обустройством на новом месте.

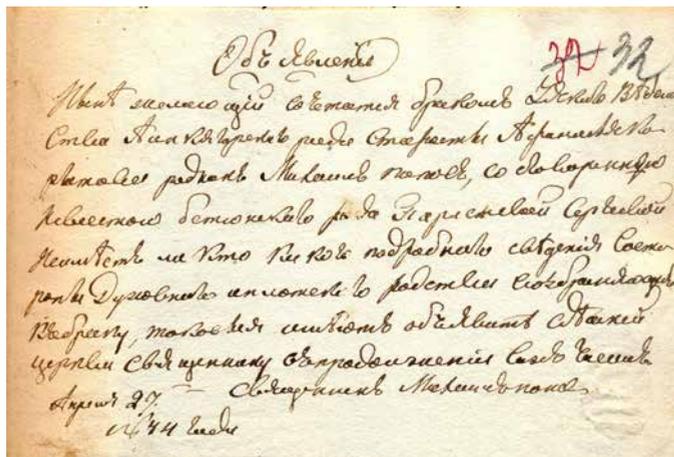
В августе 1936 г. отделы ЗАГС НКВД СССР приступили к приему документов и заявлений от многодетных матерей. При каждом райисполкоме (РИК) организовали комиссии по проверке заявлений гражданок. Сложности в оформлении госпособий создавал сбор пакета необходимых документов, в их числе: справка сельсовета, выписка из похозяйственной книги, справка из школы, справка от врача, заявления свидетелей, выписка из паспорта.

Порядок выдачи госпособия многодетным матерям требовал посещения семьи работником органа ЗАГС – для проверки количества живых детей и наличия детей, рожденных в других местностях. Посещение семей было обязательным (Циркуляр НКВД СССР № 933019 от 20 августа 1936 г. «О проведении проверки документов для получения пособия многодетным семьям»), так как требовалось подтвердить факт рождения при отсутствии соответствующих документов. Проверку заявлений от городских граждан обязаны были осуществлять райинструктор по АГС или заведующий областным Архивом ОАГС, а в сельской местности – райинструкторы.

В ходе проверки заявлений некоторые из них возвращали из-за отсутствия свидетельств о рождении (сведения брались из подворных списков или со слов заявителей). Так, в Кербинском и Аянском районах принимались заявления без «каких либо документов». Это было одной из причин задержки назначения и выплаты госпособия. В частности, из-за отдаленности от административного центра, в котором были органы ЗАГС, а только они имели право на выдачу свидетельства о рождении ребенка или оформление запроса на его выписку, уходило 2-3 месяца, а в таких районах как Охотский, Аянский, Чумиканский – до шести месяцев. Взрослые дети, преимущественно, жили отдельно от родителей, в другой местности, следовательно, снова направлялся запрос в тот ЗАГС, где проживал адресат – еще месяц-два. Простая почтовая корреспонденция из центра страны до Хабаровска доходила, минимум, за 18-19 дней. Не лучше дело обстояло с запросами на Камчатке, Сахалине, в Нижне-Амурской области и других северных районах – «оттуда или туда ответ получали через 4-5 месяцев».

Дополнительные проблемы возникали с оформлением государственных пособий на детей из семей военнослужащих, которые не имели паспортов. У красноармейцев не было иных документов, кроме служебной справки или удостоверения. Более длительное время занимали также вопросы подтверждения рождения ребенка у одиноких матерей и у тех родителей, которые не проживали вместе.

Таким образом, на деятельность органов ЗАГС влияла специфика Дальнего Востока, которая проявилась в многонациональности переселенцев: русские, украинцы, мордва, татары, белорусы, евреи, корейцы и др. (всего проживало более 100 национальностей). Отсюда основной трудностью в оформлении заявлений на получение госпособия многодетным матерям стало отсутствие свидетельств о рождении. У населения края, которое составляли «в большинстве своем,



Объявление о предстоящем браке с целью выяснения, не имеется ли препятствий к нему. ГАХК, ф. И-85, оп. 46, д. 6, л. 32.

An announcement of the coming marriage to find out any impediments. The State Archive of the Khabarovsk territory, fond I-85, series 46, file 6, p. 32.

приезжающие из центральных областей», приходилось запрашивать свидетельство с места рождения, в ответ приходили справки, преимущественно, с сообщением, что «архивов не сохранилось».

Работникам органов ЗАГС приходилось, в том числе с помощью медицинских учреждений, восстанавливать возраст детей и заново оформлять акты о гражданском состоянии, что занимало много времени.

В ходе проведенных сотрудниками органов ЗАГС проверок было выявлено, что обращение многодетных матерей за пособием сдерживалось также незнанием о льготах, которыми они могли воспользоваться. Потребовалось проводить разъяснительную работу среди населения, но отсутствие квалифицированных работников органов ЗАГС, готовых проинформировать об основных положениях Постановления ЦИК СССР № 65, СНК СССР № 1134 от 27 июня 1936 г. «О запрете абортов и о государственной помощи многодетным матерям»⁶, осложняло эту деятельность. Так, старший инспектор отдела ЗАГС УНКВД по Камчатской области т. Семченков по этому вопросу отмечал, что в Камчатской области имеются кочевые сельсоветы, которые «совершенно не охвачены регистрацией актов гражданского состояния» по причине отсутствия штатных райинструкторов ОАГС, имелись только райделопроизводители из женского персонала, «малограмотные и обремененные семьями».

Исходя из сложившихся условий, работники загсов не придерживались циркуляров точно. Проверяли, в основном, «действительное наличие живых детей». В тех случаях, когда дети не имели документов, т. е. свидетельств о рождении, им восстанавливали возраст в упрощенном порядке, согласно указаний, а при наличии паспортов у взрослых детей, изготавливали копии, прилагая их к делу вместо свидетельств о рождении, дополнив дело справкой учреждения со службы или учебы. На детей, родители которых находились в рядах Красной Армии, к делу прилагали справки из войсковой части, а не запрашиваемые у загса по месту службы. В каждом случае в деле содержался акт о проверке наличия детей, составленный райинструктором, работником милиции и председателем сельсовета (либо работником профсоюзной организации). После сбора документов их снова проверял старший инспектор, далее дело направляли в ОАГС по Дальневосточному краю (ДВК). Перед передачей

15 реб[енок] – 1». Как указано в донесении: «вынесено постановлений – 5 230 на сумму 11 430 тыс. руб.». Одновременно уточнялись данные о родившихся в 1936 г.: «Кол[ичес]тво детей: 7 ребенок – 477, 8 реб[енок] – 232, 9 реб[енок] – 78, 10 реб[енок] – 30, 11 реб[енок] – 19, 12 реб[енок] – 3, 13 реб[енок] – 2»⁸.

Сведения о количестве заявлений на госпособие от многодетных семей по Дальневосточному краю на 1 января 1937 г. свидетельствуют, что самую большую группу детей, которым была выделена государственная помощь, составляли дети в возрасте от 7 до 12 лет⁹.

Данные ОАГС НКВД по Хабаровскому краю констатируют, что для регистрации и выдачи населению актов гражданского состояния только за 1939 г. было подготовлено 86 134 бланков свидетельств¹⁰, из них почти половина – бланки свидетельств о рождении.

Если отдельно проанализировать расход бланков свидетельств о рождении в загсах Хабаровского края, то прослеживается значительный рост показателей рождаемости в предвоенный период. Если бы не характеристики смертности, то прирост населения был бы более значимым для Дальнего Востока.

Следует отметить, что данные, содержащиеся в отчетах органов ЗАГС, могут быть не совсем точными, так как неудовлетворительные условия для работы загсов и неэффективный контроль за деятельностью загсовских работников в тот период времени послужили причиной утраты не только части документов по делопроизводству, но и гербовых бланков.

Регулирование порядка назначения госпособий сопровождалось директивой от 23 мая 1937 г. № 1218407 (в ред. от 02.09.1937 г. № 1231912), во исполнение которой была разработана «Инструкция Наркомздрава о новом порядке оформления дел многодетных матерей», отпечатанная в типографии и разосланная по областям для снабжения всех сельских и городских загсов, районструкторов и РИКов¹¹.

Новый порядок предусмотрел предоставление в НКВД вторых экземпляров отчетных документов для назначения пособий, что нередко препятствовало своевременным выплатам государственной помощи многодетным матерям. Путаница в делах и отчетах происходила из-за того, что, согласно циркуляру от 9 января № 52 098, форма 2 была получена в Хабаровском крае уже в конце января 1939 г., но в некоторые области и районы поступила только в апреле-мае 1940 г. До этого дела оформлялись по старым формам, соответственно, работники загсов с опозданием освоили новые требования.

Одновременно большой объем работы органов ЗАГС приходился на исправление записей в актах гражданского состояния из-за ошибок граждан и необходимости восстановления возраста детей. Старший инспектор ОАГС Коломейцева указывала в объяснительной записке к сводке о движении заявлений по восстановлению и исправлению актов ЗАГС за 4-й квартал 1940 г.: восстановлено 1 710 лицам (до 16 лет – 1 031, свыше 16 лет – 679)¹².

Привести окончательно в порядок все записи актов гражданского состояния помешала война. Но данная работа, хоть и медленно, все же продолжилась и в последующие годы.

Итак, в 1930-х гг. органы ЗАГС на Дальнем Востоке занимали важное место в системе государственных органов. Именно они формировали статистические данные для стратегического планирования развития человеческого потенциала региона. В поле зрения загсов были люди, которые заключали браки, рожали детей, по различным обстоятельствам расторгали браки, меняли имена, умирали, и властям

все следовало учесть, чтобы выработать особую политику по отношению к советскому Дальнему Востоку.

Таким образом, роль органов ЗАГС была значимой в области реализации семейной политики государства, в том числе в части поддержки материнства и детства, заметной – в сфере регулирования и регистрации семейно-брачных отношений, а также нужной в области учета естественного движения населения. Одним из важных направлений деятельности органов ЗАГС было оформление документов для получения государственного пособия многодетными матерями. Успешность реализации семейной политики в части поддержки многодетных семей напрямую зависела от степени эффективности деятельности государственных органов власти, в т. ч. органов ЗАГС того или иного района региона.

Несмотря на системные трудности, органы ЗАГС осуществляли свою деятельность по регистрации актов гражданского состояния, следуя поступающим на исполнение директивам и циркулярам, выполняли также функцию государства, несвойственную для регистрационных органов. Именно благодаря труду сотрудников службы ЗАГС, большинство многодетных матерей смогли получить государственную поддержку в сложные годы обустройства в ходе массового переселения и индустриализации дальневосточных территорий.

Период 1930-х гг. характеризуется становлением и постоянным совершенствованием системы государственных органов власти и управления, что неизбежно влекло за собой преобразования в системе органов ЗАГС, которые выполняли свою работу в сложных условиях Дальнего Востока.

Загсы сыграли важную роль в сборе и сохранении необходимых для граждан персональных данных, значимых для будущих поколений, и статистических сведений о фактах изменения гражданского состояния жителей региона, нужных для государственного планирования, а также материалов и сводок по естественному движению населения.

Налаженный в загсах учет способствовал регулированию миграционных потоков как внутри региона, так и в стране в целом. Создание базы статистических данных позволяло анализировать социально-политическую обстановку на Дальнем Востоке.

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. О дополнительных льготах для переселенцев в Дальне-Восточный край: пост. СНК СССР от 01.02.1930 г. // СЗ СССР. – 1930. – № 9. – Ст. 112; О льготах по сельскохозяйственному переселению: пост. ЦИК СССР и СНК СССР от 17.11.1937 г. // СЗ СССР. – 1937. – № 73. – Ст. 352.
2. Ярославцева Т. А. Жилищно-коммунальное хозяйство на Дальнем Востоке России в XX в.: монография. – Хабаровск: Изд-во: ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2015. – С. 182, 362.
3. Всероссийская перепись населения 1939 г.: основные итоги / Под ред. А. Ю. Полякова. – Изд-во: Наука. – М., 1992. – С. 60-61.
4. Государственный архив Хабаровского края (ГАХК), ф. 750, оп. 1, д. 16, л. 1-18.
5. Там же, д. 2, л. 1.
6. О запрете аборт и о государственной помощи многодетным матерям: постановление ЦИК СССР № 65, СНК СССР № 1134 от 27.06.1936 г. // СЗ СССР. – 1936. – № 34. – Ст. 309.
7. ГАХК, ф. 750, оп. 1, д. 6, л. 1-8.
8. Там же, д. 5, л. 21.

9. Там же, д. 6, л. 1-8.
10. Там же, д. 11, л. 4, 20, 60.
11. Там же, д. 5, л. 56.
12. Там же, д. 4, л. 52.

Список литературы

Всероссийская перепись населения 1939 г.: основные итоги / Под ред. А. Ю. Полякова. – Изд-во: Наука. – М., 1992. – 254 с.

Ярославцева Т. А. Жилищно-коммунальное хозяйство на Дальнем Востоке России в XX в.: монография. – Хабаровск: Изд-во: ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2015. – 367 с.

References

Vserossiyskaya perepis naseleniya 1939 g.: osnovnyye itogi. Pod red. A. Yu. Polyakova [Polyakov A. Yu. (ed.) The National Census of 1939: main results]. Moscow, Nauka publ., 1992, 254 p.

Yaroslavtseva T. A. *Zhilishchno-kommunalnoye hozyaystvo na Dalnem Vostoke Rossii v XX v.: monografiya* [Housing and utilities infrastructure in the Russian Far East in the 20th century: a monograph]. Khabarovsk, Publishing House: DVIU – branch of RANEPА, 2015, 367 p.

Сведения об авторе

Завьялова Ольга Вадимовна, председатель комитета по делам ЗАГС и архивов Правительства Хабаровского края, аспирант Дальневосточного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации, e-mail: o.v.zavyalova@adm.khv.ru

About author

Olga V. Zavyalova, Chairman of the Committee for Civil Registration and Archives of the Government of the Khabarovsk Territory, postgraduate of the Far East Institute of Management, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), e-mail: o.v.zavyalova@adm.khv.ru

В редакцию статья поступила 06.05.2020, опубликована:

Завьялова О. В. Роль органов ЗАГС СССР в обеспечении государственной поддержки многодетных семей на Дальнем Востоке в 1930-х гг. // Гасырлар авазы – Эхо веков. – 2020. – № 2. – С. 89-97.

Submitted on 06.05.2020, published:

Zavyalova O. V. *Rol organov ZAGS SSSR v obespechenii gosudarstvennoy podderzhki mnogodetnyh semey na Dalnem Vostoke v 1930-kh gg.* [The role of the USSR registry offices in the government support of large families in the Far East in the 1930s]. IN: *Gasyrlar avazy – Eho vekov*, 2020, no. 2, pp. 89-97.