

С. А. Елизаров

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ БССР
В 1919–1929 ГОДАХ**

**Гомель
ГГТУ им. П. О. Сухого
2016**

УДК 94(476)''1919/1929''

ББК 633(4Бел)6

Е51

*Рекомендовано к изданию Советом ГГТУ им. П. О. Сухого
(протокол № 6 от 15.02.2016 г.)*

Рецензенты: проф. каф. истории Беларуси нового и новейшего времени
Белорусского государственного университета
д-р ист. наук, проф. *В. К. Коршук*;
проф. каф. этнологии, музеологии и истории искусств
Белорусского государственного университета
д-р ист. наук, доц. *А. А. Гужаловский*

Елизаров, С. А.

Е51 Становление и развитие системы местных Советов БССР в 1919–
1929 годах / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого,
2016. – 216 с.

ISBN 978-985-535-307-3.

Рассмотрены правовые, организационные, кадровые и финансовые основы функционирования местных Советов в первое десятилетие существования БССР. Избирательные кампании в Советы анализируются как составная часть реализации на практике нового, советского типа демократии. Кадровая политика представлена появлением таких советских феноменов, как номенклатура, чистки и выдвигенчество. Финансовая база местных Советов исследуется через характер, формы и методы формирования и использования местных бюджетов.

Книга может быть полезна работникам органов государственной власти и управления, студентам, аспирантам, преподавателям, научным работникам.

**УДК 94(476)''1919/1929''
ББК 633(4Бел)6**

ISBN 978-985-535-307-3

© Елизаров С. А., 2016

© Учреждение образования «Гомельский
государственный технический университет
имени П. О. Сухого», 2016

С. А. Елизаров

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ БССР
В 1919–1929 ГОДАХ**

**Гомель
ГГТУ им. П. О. Сухого
2016**

УДК 94(476)''1919/1929''

ББК 633(4Бел)6

Е51

*Рекомендовано к изданию Советом ГГТУ им. П. О. Сухого
(протокол № 6 от 15.02.2016 г.)*

Рецензенты: проф. каф. истории Беларуси нового и новейшего времени
Белорусского государственного университета
д-р ист. наук, проф. *В. К. Коршук*;
проф. каф. этнологии, музеологии и истории искусств
Белорусского государственного университета
д-р ист. наук, доц. *А. А. Гужаловский*

Елизаров, С. А.

Е51 Становление и развитие системы местных Советов БССР в 1919–
1929 годах / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого,
2016. – 216 с.

ISBN 978-985-535-307-3.

Рассмотрены правовые, организационные, кадровые и финансовые основы функционирования местных Советов в первое десятилетие существования БССР. Избирательные кампании в Советы анализируются как составная часть реализации на практике нового, советского типа демократии. Кадровая политика представлена появлением таких советских феноменов, как номенклатура, чистки и выдвигенчество. Финансовая база местных Советов исследуется через характер, формы и методы формирования и использования местных бюджетов.

Книга может быть полезна работникам органов государственной власти и управления, студентам, аспирантам, преподавателям, научным работникам.

**УДК 94(476)''1919/1929''
ББК 633(4Бел)6**

ISBN 978-985-535-307-3

© Елизаров С. А., 2016

© Учреждение образования «Гомельский
государственный технический университет
имени П. О. Сухого», 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА 1. Местные органы государственной власти и управления в условиях становления белорусской советской государственности (1919 – декабрь 1920 г.)	13
1.1. Организация местной власти и управления «первой ССРБ»....	13
1.2. Советские государственные органы на первом этапе польско-советской войны	23
1.3. 1920 год: от ревкомов к Советам	30
ГЛАВА 2. Организационное, правовое и кадровое обеспечение функционирования местных органов государственной власти и управления БССР в 1921–1929 годах	45
2.1. Функции, структура и штаты местных Советов: основные направления, цели и средства трансформации	45
2.1.1. Формирование республиканской правовой базы деятельности местной вертикали власти (1921–1923 гг.).....	45
2.1.2. Функциональная перестройка территориальных органов власти и управления: задел на будущее (1924–1926 гг.).....	55
2.1.3. Оптимизация советского государственного аппарата: попытка реализации системного подхода в 1927–1929 гг.	68
2.2. Под флагом «обострения классово-борьбы»: избирательные кампании в местные Советы БССР.....	78
2.2.1. Выборы 1921–1922 гг.: новые условия, старые методы.....	78
2.2.2. «Лицом к деревне» и избирательные кампании (1923–1926 гг.)	85
2.2.3. Выборы Советов 1927–1929 гг.: «бедняцкий ренессанс» ..	107
2.3. Кадровая политика в органах местной советской властной вертикали	122
2.3.1. Становление номенклатурной системы.....	122
2.3.2. Выдвиженчество как советский вариант «социального лифта»...	132
2.3.3. «Чистки» государственного аппарата: цели, средства, методы реализации, результаты	139
ГЛАВА 3. Материально-финансовая база деятельности местных Советов БССР	151
3.1. Финансы Советской Белоруссии (1919–1920 гг.): на пути к коммунизму	151

3.2. Создание советской системы местных бюджетов (1921–1924 гг.)	165
3.3. Стабилизация местных бюджетов: механизм формирования и расходования (1925–1929 гг.).....	180
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	193
ЛИТЕРАТУРА	203

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

БССР – Белорусская Советская Социалистическая Республика
ВКП(б) – Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков)
волисполком – волостной исполнительный комитет
волревком – волостной революционный комитет
ВЦИК – Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет
ГПУ – Государственное политическое управление
горисполком – городской исполнительный комитет
губисполком – губернский исполнительный комитет
коммунхоз – отдел коммунального хозяйства
ККОВ – комитет крестьянского общества взаимопомощи
КП(б)Б – Коммунистическая партия (большевиков) Белоруссии
КП(б)ЛиБ – Коммунистическая партия (большевиков) Литвы и Белоруссии
нарком – народный комиссар
наркомат – народный комиссариат
НКВД – Народный комиссариат внутренних дел
НКФ, Наркомфин – Народный комиссариат финансов
нэп – новая экономическая политика
окрисполком – окружной исполнительный комитет
райисполком (РИК) – районный исполнительный комитет
Реввоенсовет (РВС) – Революционный военный совет
Ревком (ревком) – революционный комитет
РКИ – Рабоче-Крестьянская инспекция
РКП(б) – Российская коммунистическая партия (большевиков)
сельсовет – сельский Совет (сельский совет)
СНК – Совет Народных Комиссаров
СНХ – Совет народного хозяйства
ССРБ – Социалистическая Советская Республика Белоруссии
ССРЛиБ – Социалистическая Советская Республика Литвы и Белоруссии
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
уисполком – уездный исполнительный комитет
хоз. г. – хозяйственный год
ЦБ – Центральное бюро
ЦИК – Центральный Исполнительный Комитет
ЦК – Центральный комитет
ЦКК – Центральная контрольная комиссия
ЦСУ – Центральное статистическое управление

ВВЕДЕНИЕ

Октябрьская революция 1917 г. означала коренной перелом в судьбе всех народов, населявших бывшую Российскую империю. Менялись сущностные основы жизнедеятельности общества в политической, экономической, культурной сферах, в менталитете, моральных и идеологических ориентирах. Пришедшие к власти большевики попытались сразу на практике реализовать романтично-утопический марксистский проект создания нового общества. Но первоначальные надежды на широкое революционное творчество народных масс в радикальном переустройстве всей общественной жизни на коммунистических началах не сбылись, катастрофическое ухудшение экономической ситуации в совокупности с развертыванием широкомасштабной гражданской войны и иностранной интервенции вынудили их серьезно скорректировать свой первоначальный проект.

Одним из приоритетов нового руководства являлось создание системы органов государственной власти и управления на основе нового, советского типа демократии, подававшегося как выражение подлинного народовластия и реализуемого посредством прямого участия трудящихся масс в управлении делами государства. Организационной формой такого народовластия становились Советы рабочих, солдатских/красноармейских и крестьянских депутатов. Конституциями БССР 1919 г. (с дополнениями 1920 г.) и 1927 г. Советы объявлялись единственными органами государственной власти: в республиканском масштабе – Всебелорусский съезд Советов (между съездами – ЦИК и СНК БССР), на местах, в пределах административно-территориальных единиц, – съезды Советов и их исполкомы. Местные Советы изначально создавались как составная часть общей новой советской системы государственной власти и управления. Таким способом большевики решали вопрос координации деятельности центральных и местных органов власти и управления, согласования региональных (локальных) и общегосударственных интересов. Этот вопрос всегда остро стоит при сосуществовании двух видов публичной власти – государственной и местного самоуправления с присущим такой системе принципом отделения органов местного самоуправления от органов государственной власти, придания самоуправлению значительной самостоятельности и автономности. Включение же территориальных органов в общую вертикаль власти, построенную на основе жесткого подчинения нижестоящих структур вышестоящим, минимизировало эту проблему.

В 1919–1929 г. местные (территориальные) государственные органы в БССР находились в динамичном состоянии: менялись их структура, права и обязанности, кадровая политика, финансовая база, методы и средства избирательных кампаний в Советы. Главным побудительным мотивом всех таких изменений было стремление партийно-государственного руководства создать систему органов государственной власти на местах, адекватную задачам конкретного исторического времени: в 1919–1921 гг. – гражданской и польско-советской войн, с 1921 г. – восстановительного периода, с 1926–1927 гг. – политики возврата к непосредственному строительству общества на социалистических принципах.

На местах система органов государственной власти и управления БССР традиционно строилась в соответствии с существовавшим административно-территориальным делением как внешней формы организации и установления пространственных пределов компетенций местных Советов, распределения по вертикали их прав, обязанностей, государственных материально-финансовых ресурсов.

Советское административно-территориальное деление до 1965 г. постоянно менялось в интересах совершенствования местной властной вертикали: любые системные изменения в задачах органов власти на местах неизбежно приводили к системным перестройкам административно-территориального деления республики, а они, в свою очередь, сопровождались изменениями в структуре и функциях органов местной государственной власти. Эти перемены преимущественно обуславливались субъективными взглядами высшего партийно-государственного руководства на место и роль территориальных государственных органов власти и управления в эффективном осуществлении приоритетных на тот или иной исторический момент задач государственной политики (см. подробнее [1]).

В 1919–1921 гг. большинство проведенных республиканских административно-территориальных реорганизаций носили не системный, а тактический характер. Продолжала функционировать дореволюционная система «губерния – уезд – волость» с добавлением нового ее звена – сельсовета.

С 1921 г. вопросы реорганизации административно-территориального деления ССРБ решались в контексте перехода к мирному развитию и попыток белорусского советского руководства вернуть в состав республики восточнобелорусские земли. Активизировалась теоретическая разработка принципов и конкретных вариантов нового

республиканского административно-территориального деления на основе первоочередного учета экономических факторов.

С образованием СССР перспективы административно-территориальной реформы на основе принципов экономического районирования стали в большей степени рассматриваться уже применительно к конкретным национально-государственным образованиям. К весне 1923 г. руководство СССР определилось с принципиальными характеристиками новой системы административно-территориального деления, построенной на основе экономического районирования, а к концу 1923 г. фактически был решен и вопрос о расширении территории БССР. Все это создавало возможность подготовки практического варианта реорганизации административно-территориального деления с учетом новых республиканских границ.

Коренная перестройка административно-территориального деления БССР прошла в ходе административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг., в условиях расцвета новой экономической политики. В основу реформы была положена идея экономического районирования и необходимого соответствия между экономическим и административно-территориальным делением, создания разноуровневых административно-территориальных единиц по принципу экономического притяжения прилежавших к их центрам (промышленным или торговым) территорий. Это вполне логично вытекало из основного постулата марксистской теории о первенстве экономического базиса над политической надстройкой, решающей роли экономических факторов в общественном прогрессе. В результате первой советской попытки административно-хозяйственной регионализации в БССР была создана трехзвенная система административно-территориального деления: «округ – район – сельсовет». Она в целом отвечала новым экономическим приоритетам советского руководства и изменившимся подходам к распределению функций между центральными и местными органами власти, создавала экономическую и организационную основу развития элементов местного самоуправления. К 1 января 1925 г. БССР делилась на 10 округов, 100 районов и 1202 сельсовета. Соответственно новому административно-территориальному делению были оформлены территориальные органы власти и управления, распределены по вертикали их функции и государственные материально-финансовые средства. В 1927 г. с целью сокращения и упрощения государственного аппарата, экономии административно-управленческих расходов в республике были ликвидированы 4 округа и 17 районов. Несмотря на свою незавершенность, реформа оказалась наиболее удачной в совет-

ской истории попыткой совместить экономическое и административно-территориальное районирование.

Обобщение и критический анализ опыта генезиса и трансформаций советской системы местных органов власти и управления представляется важным и специфическим направлением исследования истории функционирования всего государственного механизма БССР. Во-первых, от деятельности местных Советов зависела как практическая реализация в целом задач социалистического переустройства, так и конкретных решений центральной власти в отдельных сферах жизни общества. От инициативы, уровня и квалификации работников местных государственных структур, наличия у местных Советов правовых и финансовых возможностей и способностей их эффективного использования напрямую зависел результат всей государственной политики.

Во-вторых, отношение населения к советской власти как таковой и конкретным ее мероприятиям, степень и границы его доверия и поддержки политики центрального руководства определялись характером, формами, средствами и результатами деятельности местных (наиболее близких к жителям) властных структур.

В-третьих, практическое решение самых насущных жизненных потребностей населения в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, товарах повседневного потребления, организации досуга осуществлялось непосредственно на местном уровне территориальными государственными органами.

Проблема становления и трансформаций системы местных органов власти и управления БССР нашла свое отражение в работах белорусских советских историков [2]–[10]. В них был обобщен и систематизирован значительный фактический материал, главным образом по вопросам конституционно-правовых основ функционирования местных Советов и их практической деятельности по реализации решений союзных и республиканских органов власти. Проблема традиционно для всей советской исторической науки освещалась односторонне как свидетельство успехов планомерной и целенаправленной политики правящей коммунистической партии, допуская в редких случаях критические оценки только в пределах официально разрешенного поля и политической конъюнктуры. Многообразие содержавшегося в архивах фактического материала о деятельности органов центральной и местной власти сводилось к доказательству того, что «неуклонная демократизация общественной жизни и повышение в ней роли массовых

организаций трудящихся является закономерностью социалистического строительства» [10, с. 222]. Выборные кампании 1920-х гг. исследовались главным образом в контексте укоренившегося в качестве неоспоримого тезиса о перманентном обострении в эти годы классовой борьбы, инспирированной исключительно «буржуазными элементами», вынудившими в ответ на это государство применить «государственные формы классовой борьбы» [5, с. 9–10]. Практически вне внимания оставалась финансовая база деятельности местных Советов, характер, принципы, средства и методы формирования и расходования местных бюджетов, по сути определявших степень автономии и реальные возможности местных органов власти влиять на ситуацию в своих регионах. Некоторые вопросы кадровой политики рассматривались фрагментарно (чистки государственного аппарата и выдвигенчество), другие – вообще не затрагивались (формирование советской номенклатуры).

Современная белорусская историческая наука главный свой интерес сосредоточила на новом осмыслении проблем национально-государственного строительства в Беларуси на уровне анализа программных установок политических партий, взглядов видных политических деятелей белорусского национального движения, решений республиканских и союзных партийных и советских органов. Исследование же как в целом исторического опыта функционирования местных органов власти и управления, так и конкретных его сторон оказалось отодвинутым на периферию исторического знания и фрагментарно присутствует преимущественно в работах, посвященных становлению советской общественно-политической системы в БССР [11], [12]. В них местные Советы рассматриваются как элементы тоталитарной организации советского общества, а основное внимание обращается на формализацию их роли и деятельности. Вместе с тем представляется, что создание даже относительно полной картины исторического развития БССР в первое десятилетие ее существования невозможно без более широкого обобщения и анализа процессов генезиса и трансформаций советской системы территориальных органов власти и управления. Изучение этой проблемы является важным не только с точки зрения приращения исторического знания, но и использования его в современных условиях реализации государственной политики оптимизации системы государственной власти и управления Республики Беларусь.

В представленной монографии автор попытался сосредоточить свое внимание главным образом на изучении правовых, организационных, кадровых и финансовых основ функционирования местных органов государственной власти и управления (Советов и их исполкомов). Именно эти моменты определяли и права, и обязанности, и реальные возможности местных Советов решать проблемы развития своих регионов в первое десятилетие БССР. В правовом аспекте важным представляется выявление связи между динамикой функционального предназначения местных органов власти и управления и сменой государственных приоритетов. В организационном плане рассматриваются изменения структуры и штатов местных государственных органов, формы и методы рационализации системы государственного управления в республике. Избирательные кампании в Советы анализируются как составная часть реализации на практике нового, советского типа демократии. Кадровая политика представлена появлением таких советских феноменов, как номенклатура, чистки и выдвиженчество. Финансовая база местных Советов исследуется через характер, формы и методы формирования и использования местных бюджетов.

Начальная дата – 1919 г. – связана с рождением белорусской советской государственности, конечная – 1929 г. – с началом перехода к новому политическому курсу на форсированное строительство социализма, актуализировавшему тенденции централизации в сфере государственной власти и управления. В первые десять лет белорусской советской государственности система местных органов власти и управления находилась в состоянии постоянных изменений – внутренних и внешних, качественных и количественных. Принципы, формы, методы и средства организации территориальной вертикали власти менялись вместе со сменой государственных приоритетов развития («военный коммунизм» – новая экономическая политика – свертывание новой экономической политики, усиление принципов централизации управления). По многообразию использованных на практике вариантов административно-управленческих перестроек, их интенсивности первое десятилетие в истории БССР является уникальным. За 1919–1929 гг. было разработано и введено в действие 15 только белорусских положений о местных органах власти и управления (кроме того, издавались отдельные инструкции и постановления ЦИК и СНК БССР по вопросам организации местной власти). В результате радикальной административно-хозяйственной реформы сложилась новая структура власти на местах. Прошло 11 избирательных кампаний в местные Со-

веты. Оформились основные принципы советской бюджетной и кадровой политики. Все, что в дальнейшем утвердилось и превратилось в классический вариант советской государственной машины, было заложено в эти годы. Как, впрочем, и то, что в период «перестройки» питало романтические надежды на демократические перспективы трансформации советского государственного аппарата в условиях «обновленного социализма».

ГЛАВА 1

Местные органы государственной власти и управления в условиях становления белорусской советской государственности (1919 – декабрь 1920 г.)

1.1. Организация местной власти и управления «первой ССРБ»

После прихода к власти большевики контролировали лишь наиболее крупные промышленные центры, где находилась основная их социальная база – рабочие. За пределами городских промышленных центров необходимо было формировать такую систему местных органов власти, которая позволила бы большевикам распространить свою власть и на основную массу населения – крестьян. Состав этих органов власти, степень их приверженности большевистским идеалам и способность выполнять партийно-советские директивы во-многом определяли перспективы реализации коммунистического проекта.

Оккупация практически всех белорусских территорий к марту 1918 г. прекратила здесь процесс формирования системы местных органов советской власти. Он возобновился с конца сентября 1918 г., когда после подписания 27 августа в Москве Добавочного советско-германского договора немецкие войска стали уходить с оккупированных белорусских территорий восточнее р. Березина.

Соответственно, советская сторона стала готовиться к занятию покидаемой немцами территории и восстановлению там советской власти. 11 сентября 1918 г. пленум Северо-Западного обкома РКП(б) рассмотрел вопрос «Об очищении немцами оккупированной части Витебской губернии», а пленум Облисполкомзап решил вместе с Витебским губисполкомом «осуществлять руководство освоением освобождаемой от немецких оккупантов территории» [3, с. 147].

Первоначально немецкие войска начали оставлять территории уездов Витебской губернии. 12 сентября 1918 г. в Орше советско-германская комиссия согласовала условия и сроки вывода немецких войск из Сенненского и Лепельского уездов, которые к 29 сентября были заняты частями Красной Армии. Здесь создавались «для организации гражданской власти и управления» чрезвычайные военные органы власти – уездные Военные Советы [13, с. 231–244, 250, 257].

В ноябре 1918 г. в Германии произошла революция и 13 ноября 1918 г. ВЦИК аннулировал Брестский договор и связанные с ним соглашения: «Все включенные в Брест-Литовский договор обязательства, касающиеся уплаты контрибуции или уступки территорий и областей, объявляются недействительными... Все оккупированные области России будут очищены» [14, с. 36, 37]. Во второй половине ноября 1918 г. немецкое командование вынуждено было ускорить вывод своих войск уже со всех оккупированных белорусских территорий.

Первое время (до середины декабря 1918 г.) главную ответственность за установление революционного порядка и организацию органов советской власти несли Военные Советы – чрезвычайные органы военной и гражданской власти. Приказом войскам Западного района обороны от 17 ноября 1918 г. Военным Советам на освобожденных от немецкой оккупации территориях до создания органов гражданской администрации принадлежала вся полнота военной и гражданской власти «для водворения законности и порядка в кратчайший срок». Эти Военные Советы в административно-политических вопросах подчинялись РВС Западного района [13, с. 314–315].

Военные Советы формировались из начдивов и комбригов частей, занимавших оставленные немцами территории, а также из назначавшихся Реввоенсоветами комиссаров. 14–15 ноября 1918 г. РВС Западного района обороны утвердил образование Могилевского, Минского, Бобруйского, Молодечненского, Свенцянского, Двинского и Режицкого Военных Советов [13, с. 306, 308–310].

21 декабря 1918 г. приказом войскам Западной армии «ввиду окончившейся организации в очищенных немцами и занятых нами областях учреждений гражданской власти» Режицкий, Двинский, Свенцянский, Минский и Бобруйский Военные Советы расформировывались немедленно, а Молодечненский – после организации советской власти в Ошмянском и Новогрудском уездах [13, с. 401–402]. Военные Советы передавали власть местным органам – революционным комитетам или Советам. 10 декабря 1918 г. в Минске власть перешла к губернскому военно-революционному комитету во главе с большевиком С. И. Берсоном, до этого возглавлявшим Минский военный совет. Приказом № 1 Военно-революционный комитет объявил себя «высшей властью в Минской губернии». Все распоряжения военно-революционного комитета и его представителей подлежали «беспрекословному выполнению под страхом тягчайшей революционной кары». Соответственно Минский Военный Совет издал

11 декабря 1918 г. приказ о переходе всей полноты власти в губернии в руки губвоенревкома [14, с. 52, 56].

Ревкомы почти повсеместно создавались в уездных центрах, реже (например, в Бобруйском и Речицком уездах) – в волостях и деревнях. В подавляющем большинстве случаев ревкомы формировались военным командованием совместно с местными большевиками после занятия частями Красной Армии населенных пунктов, а иногда – большевистскими подпольными организациями еще в условиях немецкой оккупации (Бобруйск, Быхов, Слуцк, Браславль, Шклов) [13, с. 282, 405, 545], [14, с. 10, 69, 105, 110–112].

Отдельные факты свидетельствуют об активности социалистических партий в создании местных органов власти. Так, в Слуцке до ухода немцев были образованы два новых органа власти – большевистский ревком и бундовский Совет. Только давление большевиков на немецкие оккупационные власти заставило последние официально передать власть большевистскому ревкому, что, по мнению слуцких коммунистов, «помешало взять власть организованному партией Бунд совету». Первый состав Новогрудского ревкома вероятнее всего находился под контролем эсеров: в нем, по оценке Замирьевского подрайонного комитета РКП(б), «засели кулаки». Однако после приезда в Новогрудок коммунистов этот ревком был распущен и создан новый из большевиков и им сочувствовавших. В Несвиже первоначально организованный некоммунистический Совет был переизбран в результате большевистского давления [13, с. 399, 539, 545].

Состав и структура ревкомов не были определены какими-либо правовыми нормами – эти вопросы решались на местах самостоятельно, ориентируясь на нормы Конституции РСФСР 1918 г., различных положений и инструкций о формировании губернских, уездных и волостных исполкомов и сельских Советов. Согласно Конституции РСФСР при исполкомах (от губернского до волостного), а также при сельских и городских Советах предусматривалось создание отделов без определения как перечня таких отделов, так и порядка их формирования на местах [15, с. 559–560]. В связи с этим структура ревкомов в разных местах отличалась в зависимости от местных условий и наличия необходимых кадров.

В волостях и деревнях сразу же создавались выборные органы власти – Советы. Одновременно с ними там же появился еще один орган власти – комитеты бедноты (комбеды), что на деле приводило к «двоевластию». Созданные в Советской России декретами ВЦИК

от 11 июня 1918 г. и СНК РСФСР от 6 августа 1918 г. для решения продовольственного вопроса в качестве вспомогательных органов продотделов, комбеды превратились по сути в самостоятельные органы власти на селе («деревенские военно-революционные комитеты»). Они отодвинули на периферию сельской жизни сельсоветы, которые рассматривались в партийно-советских кругах как органы, выражавшие интересы зажиточных крестьян. Комбеды представляли собой радикальное средство ускоренного социалистического переустройства деревни и разжигания классовой борьбы. В условиях нарастания гражданской войны (одними из «разжигателей» которой они и явились) они только увеличивали число противников советской власти в деревне. В связи с этим VI Всероссийский съезд Советов (6–9 ноября 1918 г.) принял решение об их роспуске и передаче власти в деревне обычным гражданскими органами власти – Советам. На деле фактически ликвидация «двоевластия» в деревне означала переход бедняцкого актива в состав новых сельсоветов и превращение их в орган власти сельской бедноты, но без присущих комбедам репрессивно-принудительных методов деятельности.

С декабря 1918 г. выборы в сельсоветы на освобожденных от немецкой оккупации белорусских территориях проводились большевистскими ревкомами на основе инструкции «О порядке перевыборов волостных и сельских Советов», утвержденной постановлением ВЦИК от 2 декабря 1918 г. [16, с. 112–118]. Общее руководство перевыборами возлагалось на губернские и уездные исполкомы (в белорусском случае – на соответствующие ревкомы), а непосредственно на местах – на комбеды, которые прекращали свое существование после проведения перевыборов Советов. Избирательные комиссии должны были прежде всего наблюдать за тем, чтобы голосовали только имевшие на это право по Советской Конституции лица и «не допускать к выборам кулаков, торговцев, контрреволюционеров и пр.». По избрании сельских Советов в каждой волости созывался волостной съезд Советов для формирования нового состава волостного исполкома. Каждые 10 членов сельского Совета должны были посылать на этот съезд по одному представителю. Сельские Советы, имевшие менее десяти членов, также посылали одного представителя. Волостной съезд избирал исполнительный комитет как постоянный орган советской власти.

Инструкция определяла и типовую структуру волисполкомов: предусматривалось создание трех отделов: управления, земельного и военного. Другие отделы могли создаваться лишь при согласии уис-

полкома в соответствии с декретами советской власти и инструкциями наркоматов. При сельсоветах создание отделов не предусматривалось [16, с. 115].

В инструкции конкретизировались функции сельсоветов и волисполкомов. Кроме определенных в самой общей форме в Конституции РСФСР 1918 г. четырех функций местных Советов (проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти, принятие мер к поднятию территории в культурном и хозяйственном отношении, разрешение всех вопросов местного значения, объединение всей советской деятельности в пределах данной местности) появились новые: поддержание революционного порядка, учет населения, земли, посевов, инвентаря, урожая, «первоочередная забота о развитии трудовых коммун в деревне», развитие местных промыслов и выполнение поручений вышестоящих продотделов по контролю за сдачей «излишков продовольствия» и т. п. [15, с. 560], [16, с. 116–117].

Большинство из этих задач носили чисто декларативный характер: местная власть не имела реальных экономических, финансовых и административных возможностей для решения проблем «культурного и хозяйственного развития» и «всех вопросов местного значения». Реально главной и единственной их задачей являлось исполнение всех распоряжений вышестоящих органов власти, прежде всего в решении продовольственной проблемы.

Избрание 1 декабря 1918 г. на съезде Советов Оршанского уезда уездного исполкома послужило началом процесса замены ревкомов на белорусских территориях органами гражданской власти – Советами. Этот процесс завершился в основном к концу января 1919 г. Следует отметить, что «ревкомовский период» конца 1918 г. в истории местных органов на белорусских территориях занял довольно непродолжительный отрезок времени. Положительное отношение к новой власти большинства жителей на освобожденных от немецкой оккупации территориях, повсеместно фиксировавшееся в различного рода официальных отчетах, создавало у партийно-советского руководства уверенность в том, что переход от ревкомов к Советам еще более укрепит доверие населения к советской власти, позволит привлечь к делу строительства социализма широкие слои трудового населения [13, с. 260, 263, 285, 331, 332, 344, 365, 381, 385, 388 и др.]. Тем не менее при этом отмечалась необходимость проведения «последовательной классовой линии» и обеспечение в этих Советах преобладания «наиболее пролетарских слоев» населения (рабочих, бедняков, батраков).

Формирование гражданских губернских и уездных органов власти проводилось на основании Конституции РСФСР 1918 г., предусматривавшей непропорциональную систему представительства для обеспечения большинства за рабочими и беднотой как социальной опорой большевиков в городе и деревне. Согласно Конституции на губернские съезды выбирались депутаты из представителей городских Советов и волостных съездов Советов из расчета один депутат на 10 тыс. жителей, а от городов – по одному депутату на две тысячи избирателей, но не свыше 300 депутатов на всю губернию. На уездные съезды выбирались представители сельсоветов: один депутат на одну тысячу жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд.

Съезд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) избирал свой исполнительный орган – исполнительный комитет, число членов которого не должно превышать по губернии 25, уезду – 20 и волости – 10. Правом избирать и быть избранным в Советы пользовались граждане РСФСР в возрасте свыше 18 лет за исключением ряда категорий: прибегавших к наемному труду с целью извлечения прибыли, живших на нетрудовые доходы (проценты с капитала, доходы с предприятий и имущества и т. п.), частные торговцы, монахи и служители церквей и религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции, признанные душевнобольными или умалишенными, а также осужденные за преступления на срок приговора [15, с. 561–562].

Документом, определявшим практическое проведение выборов в волостные и сельские Советы на освобожденных белорусских землях, стала указанная выше инструкция ВЦИК от 2 декабря 1918 г.

Перевыборы в Минский горсовет проводились на основе утвержденной 23 декабря 1918 г. исполкомом Минского Совета собственной инструкции о перевыборах в городской Совет. Правом выбирать и быть избранным в Минский Совет наделялись граждане свыше 18 лет, «занимающиеся производительным и общепользным трудом: «рабочие и служащие, занятые в торговых и промышленных предприятиях, организованные в профессиональные союзы или фабрично-заводские комитеты, красноармейские части, расположенные в черте города». Выборы депутатов должны были проходить по предприятиям и по профессиональным союзам: рабочие на фабриках и заводах от 30 до 100 человек посылали одного депутата, от 101 до 200 – двух, от 201 до 300 – трех и т. д. Красноармейцы делегировали одного депутата от каждых 50 красноармейцев. Члены профсоюзов, не участвовавшие в общих собраниях депутатов на фабриках и заводах (слу-

жащие торгово-промышленных, общественных и других учреждений, ремесленные, транспортные и другие рабочие, торгово-промышленные служащие, безработные члены данного союза) избирали по установленной норме своих представителей на общем собрании своего профсоюза. Возможности представительства партийных интересов в Совете были ограничены – от политических партий могли получить дополнительные депутатские мандаты только те, «которые будут иметь не меньше 20 депутатов, избранных от рабочих и красноармейцев». Такие партии получали право выбирать в Совет по одному человеку на каждые 20 выбранных депутатов от партии. Выборы должны были пройти в период с 3 января по 7 января 1919 г. В итоге в состав городского Минского Совета рабочих и красноармейских депутатов вошли 286 коммунистов, 27 бундовцев, 6 меньшевиков, 28 поалейционистов, 37 эсеров и один беспартийный [13, с. 408–410, 500].

Таким образом, Советы и их исполкомы становились единственными органами власти и управления на местах: в декабре 1918 г. в Борисовском, Дисненском, Дриссенском, Лепельском, Оршанском, Полоцком и ряде других уездах, в январе 1919 г. – в Бобруйском, Игуменском, Минском, Новогрудском и Слуцком [2, с. 276].

Местные большевистские организации приложили немало усилий, чтобы при выборах в уездные Советы получить абсолютное большинство и не допустить представителей иных социалистических партий, прежде всего наиболее опасных в борьбе за крестьян эсеров и популярных в городских поселениях бундовцев. Большевиками повсеместно была проведена довольно масштабная по тем временам пропагандистско-агитационная и организаторская работа среди населения. В Слуцком уезде в рамках подготовки к выборам для усиления большевистского влияния на места направлялись уездные партработники, а 20 января 1919 г. весь партийный и советский актив разъехался по волостям для проведения выборов в волостные Советы и делегатов на уездный съезд Советов. К 23 января эти выборы завершились, обеспечив в них большевикам руководящее положение. На состоявшемся 26 января 1919 г. съезде Советов Слуцкого уезда почти целиком был утвержден подготовленный на совещании делегатов большевистской фракции список кандидатов в члены исполкома. В Новогрудском уезде в период подготовки выборов большевистская организация посылала на места агитаторов и «организаторов» волостных и сельских Советов, издавала различного рода предвыборные листовки и воззвания. В результате из 17 членов Новогрудского уис-

полкома оказалось 14 коммунистов. В Бобруйском уездном Совете большевики получили 89 % мест [13, с. 501, 539–540, 547]. В Мозырском уезде перед выборами в Совет в условиях острого дефицита местных большевистских кадров работала партшкола, которую закончили 10 человек, организовавших выборы в уездный исполком и обеспечивших стопроцентное коммунистическое представительство в нем [17, с. 66, 94].

В тех случаях, когда составы местных Советов не устраивали большевиков, такие Советы распускались и проводились перевыборы под жестким контролем со стороны представителей вышестоящих партийных и советских органов. Характерно поведение посланного в январе 1919 г. в м. Раков Койдановской волости инструктора отдела управления Западной Коммуны Г. П. Шевкуна. Осмотревшись на месте, он пришел к выводу, что в местных Советах «значительное наличие кулацких представителей» и своим распоряжением провел новые перевыборы во все Советы волости (в том числе в Койдановский местечковый и волостной). При проведении новых выборов целенаправленно проводилась линия на повсеместное обеспечение большинства бедняков («настоятельно указал для беднейших слоев населения о выборе представителя во все Советы только из своей среды»). Однако этого Г. П. Шевкуну показалось мало: на заседании пленума волисполкома он настоял на сокращении состава волисполкома с 15 до 9 человек, исключив из него среди прочих бывшего при немцах старосту, «легионера» и одного «немножко торговца», оставив в исполкоме только бедняков [18, л. 30–37].

Ревкомы ликвидировались после завершения всей процедуры выборов в Советы и формирования соответствующих исполкомов. Исключением стал лишь Минский губвоенревком, распущенный еще до созыва губсъезда Советов 7 января 1919 г. Временным Рабоче-Крестьянским правительством ССРБ, которое взяло на себя функций управления Минской губернией. При ликвидации губревкома его отделы были слиты с соответствующими республиканскими комиссариатами. После завершения выборов уездных Советов состоялся съезд Советов Минской губернии (30–31 января 1919 г.), официально закрепивший на территории губернии роспуск ревкомов и передачу власти Советам. Для унификации структуры местных исполкомов губернии были утверждены их штаты: для уисполкомов – 15 членов (в том числе 3 члена президиума), для волисполкомов и сельсоветов – по 5 членов [14, с. 86, 94].

В связи с продолжавшимся процессом освобождения от немецкой оккупации территории Гродненской губернии 4 февраля 1919 г. решением Президиума Временного Рабоче-Крестьянского правительства ССРБ был сформирован Гродненский губревком как высший орган советской власти в пределах всей губернии. Ему надлежало принять меры для немедленной организации советской власти в освобожденных частях губернии. Все уездные Советы и ревкомы губернии переходили в непосредственное подчинение Гродненскому губревкому, местопребыванием которого до освобождения Гродно определялся Слоним [14, с. 101].

Новые органы власти испытывали острый дефицит кадров, однако при этом местные советские и партийные руководители крайне негативно относились к привлечению «бывших» специалистов-управленцев. Комиссар внутренних дел ССРБ С. Иванов сообщал, что «с мест поступают сведения об увольнении со службы всех без разбора чиновников старого правительства, не считаясь с той пользой, какую они могли бы принести делу как специалисты по своему делу и как опытные работники». Подозрение вызывали и занимавшие руководящие должности в уисполкомах беспартийные: в докладе члена Минской организации РКП(б) В. Лашука, направленного с инспекцией в Дисненский уезд, наличие на постах заведующих отделами уисполкома, даже беспартийных, «стоящих на платформе поддержки Советской власти», квалифицировалось как «недостаток» [19, л. 52]. Чтобы остудить эти «сверхреволюционные» настроения среди местного руководства, Комвнудел ССРБ 12 февраля 1919 г. отдал распоряжение «огульно старых чиновников со службы не увольнять; не давая им ответственных постов, желательно оставлять их на службе ради пользы, могущей ими принести делу» [13, с. 518].

Настороженное, а порой и отрицательное отношение к прежним управленцам было связано не только с амбициями пришедших к власти революционеров, в большинстве случаев имевших весьма смутное представление об управленческом искусстве. Переломить сформировавшееся в народном менталитете на протяжении столетий негативное отношение к государственным структурам и получить поддержку основной части населения новая власть могла лишь показав, что в ее органы пришли совершенно новые люди, люди из самого народа.

При этом основная масса советских служащих испытывала большие материальные трудности. На основании Декрета СНК РСФСР от 18 октября 1918 г. «Об оплате труда служащих и рабочих

советских учреждений» в Западной Коммуне устанавливались твердые тарифные оклады. Ответственные работники (руководители учреждений, зав. отделами, члены коллегии отделов, члены президиума Облисполкома и губисполкомов, зав. учреждениями) получали от 750 до 900 р. в месяц, служащие со специальными знаниями и опытом, ведущие работу под руководством ответственного лица, – от 585 до 750 р., профессиональные служащие и рабочие без специальных знаний, но с необходимым опытом и навыками – от 450 до 600 р., «менее опытные работники, конторщики, служащие без стажа и т. п.» – от 405 до 450 р., младшие советские служащие – от 387 до 650 р. [20, л. 119–120]. Эти ставки в дальнейшем действовали и в ССРБ.

По подсчетам губернского бюро Минского отдела Всероссийского профсоюза работников финансово-налогового дела прожиточный минимум на одного человека в Минске в январе 1919 г. составлял в месяц на продовольствие, мыло и керосин 581 р. 60 коп., а вместе с оплатой квартиры, ремонтом обуви и одежды и вычетами из жалованья – 730 р. [21, л. 37]. Таким образом, даже под этот минимальный уровень существования подходили лишь отдельные категории ответственных работников и служащих со специальными знаниями, а также члены республиканского руководства, установившие себе 11 января 1919 г. своим же решением значительно более высокие ставки (членам Белорусского советского правительства и управляющему делами – 1500 р. в месяц, секретарям правительства – 1200 р. в месяц) [22, л. 32]. Для всех остальных категорий советских служащих зарплата была ниже (для многих – значительно) минимального прожиточного уровня.

Для ликвидации присущей для прежних органов власти «семейственности» и родственного протекционизма 26 февраля 1919 г. Президиум ЦИК ССРБ принял (по аналогии с российским) Декрет «О недопустимости совместной службы работников в советских учреждениях». В соответствии с ним запрещалась работа в одном и том же отделе советского учреждения (как центрального, так и местного) лиц, находившихся «в родстве или свойстве между собой», а также «работа в учреждении лица, находившегося в родстве или свойстве с кем-либо из ответственных руководителей данного учреждения». Предлагалось в двухнедельный срок после опубликования декрета уволить из учреждений таких лиц (при этом вопрос, кого из родственников или свояков оставить, должна была решать коллегия учреждения). В случае неисполнения декрета виновные подлежали «немед-

ленному устранению от должностей», а «в особо важных случаях предаются суду революционного трибунала» [23, л. 9–9об.].

В результате к концу существования «первой ССРБ» в республике в основном сложилась новая система местных государственных органов власти и управления, состоящая из Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов разного уровня – от губернских до сельских. Они заменили собой чрезвычайные органы власти – революционные комитеты и свидетельствовали о стремлении большевиков строить систему управления на принципах новой, советской демократии с характерными для ее первого этапа верой в творческий потенциал трудящихся слоев населения и иллюзиями относительно возможности этих трудящихся непосредственно и напрямую участвовать в управлении государством с одновременным ограничением избирательных прав, использованием любых средств и методов для достижения необходимого результата выборов исходя из критерия «пользы делу революции».

В результате выборной кампании конца 1918 – начала 1919 г. в сельсоветах и волисполкомах сформировалось прокоммунистическое бедняцко-батрацкое большинство. Местные Советы, состав которых не устраивал большевиков, распускались и проводились новые пере-выборы под жестким контролем со стороны представителей вышестоящих партийных и советских органов. В итоге на уездные съезды Советов были выбраны лояльные власти лица, что и предопределило большевистский характер уездных исполкомов.

1.2. Советские государственные органы на первом этапе польско-советской войны

В связи с образованием ЛитБел ССР Временное правительство ССРБ, выполнявшее одновременно и функции Минского губисполкома, прекращало свою деятельность. Это потребовало создания для Минской губернии своего губернского органа Советской власти и 25 февраля 1919 г. ЦИК ССРБ принял решение о создании Минского губревкома. Возглавил его большевик И. С. Савватиев, членами стали А. Г. Червяков, Н. И. Кривошеин, Ш. Ш. Ходош и др. [14. с. 112–113]. Такая форма организации власти (ревком, а не исполком) объяснялась, во-первых, дефицитом времени для проведения выборов в губисполком, а во-вторых, осложнением военной обстановки: по сообщению Главного командования Западного фронта от 22 февраля 1919 г. польские вой-

ска перешли в наступление на р. Неман между Ковно и Гродно, а также в направлении Барановичей и Пинска [24, с. 168]. 25 февраля 1919 г. приказом комиссара военных дел ССРБ А. Мясникова Минская губерния объявлялась на военном положении, а железнодорожные линии Вильно–Жлобин–Барановичи–Борисов – на осадном положении [14, с. 112].

При Минском губревкоме создавались отделы: продовольствия, земледелия, финансов, социального обеспечения, труда, юстиции, управления, почт и телеграфов, народного образования, здравоохранения, по военным делам. Были организованы также губсовнархоз, ЧК и губстатбюро. Заведующие отделов и их заместители назначались губревкомом, им же утверждались коллегии отделов. По мере надобности при губревкоме возникали различные комиссии, имевшие временный чрезвычайный характер. Так, губревкомом были сформированы Межведомственная эвакуационная комиссия, Особая комиссия с чрезвычайными полномочиями по борьбе с эпидемией тифа, военно-следственная комиссия. Полномочия Минского губвоенревкома не были определены каким-либо юридическим актом, изданным в ЛитБел Республике, а исходили из норм Конституции РСФСР и российских инструкций по советскому строительству [24, с. 159].

Учитывая негативную реакцию руководства ССРБ и КП(б)Б на решение ЦК РКП(б) от 16 января 1919 г. о сокращении территории ССРБ, а также открытый демарш 2 марта 1919 г. (резолуция Минской губернской партконференции с резкой критикой не только персонального состава ЦИК и СНК ЛитБел ССР, но и авторитарно-приказного стиля руководства центральных органов новой республики) [24, с. 135–144, 162–163], создание Минского губревкома, с одной стороны, можно рассматривать в качестве своеобразной попытки белорусских коммунистов сохранить основание (при изменении международной обстановки) для восстановления белорусской советской государственности. И после объявления о слиянии двух республик Минский губревком с его разветвленной системой отделов вел себя как самостоятельный орган власти, зачастую решая проблемы непосредственно с СНК РСФСР, минуя центральные органы ЛитБел ССР [25, л. 100].

С другой стороны, для руководства новой республики Минский губревком был временным явлением (на совместном заседании ЦК и ЦБ КПЛ и Б 28 февраля 1919 г. было принято решение «временно оставить Минский губцентр») [25, л. 82] для сохранения управляемости оставшейся от ССРБ территории до создания системы местных орга-

нов власти на основе нового районного принципа построения административно-территориального деления ЛитБел ССР.

Кроме того, представляется продуктивной точка зрения белорусского исследователя С. Н. Хомича, который считает, что сохранение Минской губернии как административно-территориальной единицы в составе ЛитБел ССР было попыткой своеобразного решения существовавших между белорусскими и литовскими большевиками территориальных разногласий: «...в глазах литовских коммунистов белорусская часть ЛитБел локализовалась только в границах Минской губернии – далее на запад белорусская территория заканчивалась, а начинались национальные литовские земли» [26, с. 167].

Значительным образом поменялась ситуация в Гродненской губернии. Перспективы ее советизации в ближайшей перспективе выглядели весьма неопределенно. Гродно по-прежнему находился под немецкой оккупацией, а согласно германско-польскому соглашению от 5 февраля 1919 г. германские войска стали пропускать части польской армии на восток «для отражения Красной армии». Уже в феврале легионеры захватили Брест и Волковыск. В номере за 25 февраля газета «Правда» сообщала об упорных боях в районе Слонима [24, с. 159, 168]. В итоге под властью Гродненского губревкома оставалась только часть Слонимского уезда. Учитывая эти обстоятельства, 25 февраля 1919 г. президиум ЦИК ССРБ принял решение об упразднении Гродненского ревкома, а Слонимский уезд передавался в непосредственное подчинение СНК ЛитБел [14, с. 112].

В связи с захватом польскими войсками Вильно с конца апреля 1919 г. административным центром ЛитБел стал Минск. Сюда переехали правительство, Совет Оборона, ЦИК и др. центральные органы. Для ликвидации дублирования органов власти и управления Минский губревком был упразднен, а его функции перешли к Совету Оборона, СНК и другим республиканским органам [14, с. 151, 155].

Особое значение в условиях разгоравшейся гражданской войны придавалось формированию политического сознания крестьян, размежеванию интересов различных слоев деревни. Опора на бедняка, прочный союз с середняком – этот важнейший ориентир работы большевиков был сформулирован VIII съездом РКП(б) (март 1919 г.). Установки съезда в ЛитБел республике интерпретировались по-своему. В докладе о деятельности ЦК КП(б)ЛиБ за март–апрель 1919 г. отмечалось, что «ввиду особых условий Литвы ЦК КП(б)ЛиБ признал, что здесь полностью резолюция съезда // VIII съезда РКП(б) об отношении к середняку – *авт.* // не может проведена в жизнь» [19, л. 9]. Главную опору

ру советской власти в литовской деревне руководство большевиков ЛитБел видело не в середняках, а сельхозрабочих (бывших батраках) и так называемых полупролетарских слоях деревни – безземельных и малоземельных крестьян. Выступая на совещании партийных работников при ЦК КП(б) ЛиБ 8 июня 1919 г. председатель СНК ЛитБел В. С. Мицкявичус-Капсукас информировал присутствовавших о беседе с В. И. Лениным по вопросам аграрной политики советской власти. По сути это была попытка, опираясь на авторитет В. И. Ленина, аргументировать особую позицию большинства партийного руководства ЛитБел по отношению к среднему крестьянству. Оратор заявил, что В. И. Ленин поддержал точку зрения руководства республики о том, что «в литовской деревне мы можем опираться только на сельскохозяйственных рабочих – пролетариев и малоземельных крестьян-полупролетариев». Отмечалось, что в Литве иной тип середняка – это уже тип капиталистического предпринимателя, активно использовавшего наемный труд. Такой тип сельского хозяина с «непролетарской психологией», по оценке В. С. Мицкявичуса-Капсукаса, «враждебно относится к социалистическим начинаниям и даже к Советской власти» и, естественно, никаким союзником пролетариата быть не мог. В Белоруссии же преобладал «средний крестьянин, который еще далеко не дошел до капиталистического ведения хозяйства», что позволяло здесь проводить новую линию на союз с середняком [17, с. 123].

Для реализации своего видения аграрной политики по поручению ЦК КП(б)ЛиБ была разработана особая инструкция о перевыборах волостных Советов. 11 апреля инструкцию утвердило правительство республики. В соответствии с этим документом право голоса предоставлялось малоземельным крестьянам, имевшим не более пяти десятин земли, а большинство в Советах должно быть обеспечено за сельскохозяйственными рабочими [19, л. 9]. Действие инструкции распространялось лишь на территорию Литвы. Признавалось, что ввиду различия политических и социально-экономических условий избирательные нормы должны отличаться для Литвы и Беларуси. Поэтому в Минской губернии перевыборы волостных Советов предлагалось проводить на основе постановления ЦИК БССР, принятого еще в феврале 1919 г. [24, с. 199].

Инструкция и постановление содержали принципиальные отличия. «Избирательным правом при выборах в Советы, – говорилось в инструкции от 11 апреля, – пользуются все безусловно рабочие и малоземельные крестьяне, не пользующиеся наемным трудом и владеющие не более пяти десятинами земли». Лишь в порядке исключе-

ния по ходатайствам волостных Советов НКВД мог повысить ценз до 10 десятин. В то же время постановлением ЦИК БССР об организации Советов избирательных прав лишались лишь «эксплуататорские элементы», к числу которых не относили среднее крестьянство [24, с. 199]. В результате избирательных прав в Литве было лишено до 35 % крестьян, что сыграло отрицательную роль в отношении середняка к советской власти [27, с. 47].

Инструкция устанавливала прямые выборы волостных Советов. Для их проведения создавались избирательные участки в каждом имении площадью более 300 десятин земли. Однако успехи польского наступления в апреле 1919 г. привели к тому, что к этому вопросу вернулись лишь во второй половине июня 1919 г.: СНК ЛитБел заявил о необходимости «немедленно произвести выборы волостных, сельских, уездных и городских исполкомов, исключая Минск» [24, с. 199–200].

Летом 1919 г. в связи с тяжелым положением на фронтах в Советской России восстанавливается система ревкомов. При этом функции ревкомов и принципы их взаимоотношений с военным командованием и гражданской властью оставались неопределенными. Характеризуя сложившуюся в тот период ситуацию, белорусский историк П. Т. Петриков отмечал: «При создании Ревкомов в районе Западного фронта пришлось преодолеть сопротивление некоторых должностных лиц на разных уровнях власти и управления... Не только в уездных, но даже в губернских центрах, прилегающих к Западному фронту, некоторые ответственные работники выступали против Ревкомов, которые, по их мнению, якобы нарушали общую систему построения Советской власти... Некоторое время под влиянием ошибочных мнений находился и Реввоенсовет Западного фронта..., который поставил вопрос «о роспуске Ревкомов как бесполезной, параллельной постройки аппаратов» власти» [2, с. 61].

Чтобы разрешить существующие разногласия относительно ревкомов, 24 октября 1919 г. ВЦИК и Совет Рабоче-Крестьянской Обороны приняли «Положение о революционных комитетах». Согласно этому Положению, ревкомы создавались «для упорной обороны против врага и поддержания революционного порядка: а) в местностях, освобожденных от неприятеля; б) в прифронтовой полосе; в) в тылу».

Ревкомы освобожденных от неприятеля территорий создавались в составе трех–пяти человек Реввоенсовета Армий при участии местных органов Советской власти и, как органы военной и гражданской власти, непосредственно подчинялись Реввоенсоветам и органам

центральной советской власти (наркоматам). При дальнейшем продвижении Красной Армии и создании условий для перехода к «нормальному построению местных органов власти» назначались выборы в Советы, исполкомам которых ревкомы передавали все свои полномочия, имущество и дела [28, с. 35].

Ревкомы прифронтовой полосы (она определялась на расстоянии 25–50 верст от линии фронта) организовывались РВС Армий (при участии губернских органов власти) из представителей от Реввоенсоветов и исполкомов и, как органы военной и гражданской власти, находились в непосредственном подчинении РВС и были подотчетны центральной советской власти, а в финансовом отношении – соответствующим наркоматам. Когда надобность в ревкомах отпадала, они приказом Реввоенсоветов Армий распускались, а восстанавливались Советы.

Ревкомы тыла создавались постановлением Совета Рабоче-Крестьянской Обороны в губерниях и уездах. Губревкомы подчинялись РВСР, уездные ревкомы – губревкомам. При этом исполкомы Советов не распускались, а продолжали действовать, передавая ревкомам «все дела, касающиеся обороны и поддержания революционного порядка». Тыловые ревкомы формировались из трех–пяти человек, включая председателя и члена местного исполкома, а также местного военкома. Наличие особого аппарата не предусматривалось и они могли использовать в своей деятельности все советские органы, учреждения и организации. На ревкомы тыла возлагались задачи оказывать содействие военным властям в производстве оборонительных работ, проведении мобилизаций и расквартировании воинских частей, выполнении военно-заготовительных работ, поддержании революционного порядка и проведении агитации и пропаганды (в первую очередь среди красноармейцев) [28, с. 35–38].

Соответственно система ревкомов воссоздавалась на прифронтовых белорусских территориях, в том числе и на территории ЛитБел ССР. 17 июля в соответствии с решением ЦК КП(б)ЛиБ ЦИК ЛитБел вынес постановление об образовании Минского губревкома, которому передавалась вся полнота власти на территории республики, не занятой врагом (ликвидирован 23 августа 1919 г. в связи с оккупацией территории поляками). 26 июля 1919 г. Минский губревком переименовал наркоматы в отделы губревкома. А телеграммой от 28 июля 1919 г. местным органам власти – Советам и ревкомом – было предписано все документы, дела, переписку, адресованную на имя ЦИК и СНК, направлять в Бобруйск Мингубревкому [14, с. 176–177].

На неоккупированной поляками прифронтовой территории Беларуси создание ревкомов активизируется с осени 1919 г. в связи с наступлением войск А. И. Деникина. 6 октября 1919 г. был организован Витебский, а 23 октября – Гомельский губернские военно-революционные комитеты. В сентябре–октябре 1919 г. образуются Полоцкий, Рогачевский, Жлобинский ревкомы, а также ревкомы во всех уездах Витебской губернии. В декабре 1919 г. в подчинении РВС XVI Армии находились 11 уездных ревкомов: Борисовский, Быховский, Витебский, Горецкий, Лепельский, Могилевский, Оршанский, Полоцкий, Рогачевский, Сенненский и Чаусский [14, с. 21, 217].

Приказом РВС XVI Армии от 19 ноября 1919 г. при создании уездных и волостных ревкомов все местные исполкомы распускались и передавали свои дела ревкомам, отделы исполкомов продолжали работать, подчиняясь ревкому. Члены уездных ревкомов назначались РВС Армии по согласованию с губернскими властями (губисполкомом или губревкомом) с обязательным включением в состав ревкома представителя действовавшей в этом районе дивизии. Члены волревкомов назначались уездревкомами по соглашению с военкомом расположенной в районе бригады также с обязательным включением представителя бригады или дивизии. Главной задачей ревкомов определялось «всемерное и полное содействие военным властям по обороне фронтовой и прифронтовой полосы, а также поддержание в своей местности революционного порядка» [14, с. 226–228].

В декабре 1919 г. РВС XVI Армии созвал первую конференцию ревкомов прифронтовой полосы Западного фронта. Для координации их работы при РВС Армии учреждался отдел ревкомов, который комплектовал и инструктировал ревкомы, согласовывал их деятельность с местными партийными и советскими органами [2, с. 64].

К концу 1919 – началу 1920 г. сложилась единая система ревкомов прифронтовой полосы: волостные ревкомы подчинялись непосредственно уездным ревкомам, уездные – РВС Армии и губревкому, губревкомы – РВС Западного фронта. Общее управление ревкомами Западного фронта сосредоточивалось в руках начальника отдела ревкомов фронта, подчиненного РВС фронта [там же].

Таким образом, начало полномасштабной польско-советской войны вновь актуализировало возврат от Советов к уже проверенным опытом формам организации советской власти – революционным комитетам, формировавшимся по законам военного времени без участия местного населения и располагавшими чрезвычайными полномочиями.

Главной сферой ответственности ревкомов стали вопросы мобилизации местных ресурсов на нужды обороны, а методами работы – приказ и принуждение.

1.3. 1920 год: от ревкомов к Советам

В связи с наступившей мирной передышкой 2 января 1920 г. Совет Рабоче-Крестьянской обороны РСФСР принял постановление об упразднении губернских и уездных ревкомов. На его основании приказом армиям Западного фронта от 11 января 1920 г. были упразднены ревкомы в Велижском и Суражском уездах Витебской губернии, в Оршанском, Горецком, Чаусском, Климовичском и Чериковском уездах Гомельской губернии «с освобождением на этой территории губернских, уездных и местечковых ревкомов от исполнения обязанностей ревкомов» [13, с. 224], [14, с. 256]. Власть на местах вновь стала переходить к прежним составам Советов.

Однако 25 апреля 1920 г. польские войска перешли в новое широкомасштабное наступление на Украине, овладев 6 мая Киевом. В ответ 14 мая Красная Армия нанесла удар на Западном фронте, но тяжелая майская операция Западного фронта особых успехов Красной Армии не принесла. Весь июнь шли упорные бои, в результате которых 29 июня был освобожден Мозырь, захваченный поляками в марте 1920 г.

4–6 июля 1920 г. части советских III, IV, XV и XVI Армий Западного фронта перешли в стремительное наступление на территории Беларуси. К началу июля части Красной Армии освободили Речицу, Хойники, Калинковичи, 9 июля овладели Игуменом, 10 июля – Бобруйском и Вилейкой, 11 – Минском, 14 июля – Несвижем, 15 – Слуцком, 19 – Гродно, 20 – Слонимом и Лидой, 23 – Пинском, 24 – Волковысском, 27 – Пружанами, 30 – Кобрином, 1 августа – Брест-Литовском [28, с. 483–484].

Во всех освобожденных от оккупации уездах до выборов Советов в качестве временных органов власти вновь создавались уездные и волостные военно-революционные комитеты. С 7 по 16 июля 1920 г. они были сформированы в Вилейском, Бобруйском, Минском, Слуцком, Новогрудском, Гродненском, Барановичском, Мозырском и других уездах [26, с. 94]. К началу августа 1920 г. на освобожденной белорусской территории действовал 21 уездный ревком [2, с. 73]. Для руководства ревкомаами в начале июля 1920 г. ЦК КП(б) ЛиБ и РВС Западного фронта вновь был образован Отдел ревкомов фронта во главе

с А. Г. Червяковым, которому были подчинены все губревкомы и губисполкомы в полосе фронта [3, с. 252].

Некоторые уездные ревкомы создавались совместно подпольными большевистскими организациями и командованием частей Красной Армии (например, Слуцкий уездный ревком, образованный 15 июля 1920 г. местными большевиками-подпольщиками и «представителем оперирующих в районе гор. Слуцка воинских частей») [25, с. 43–44].

Однако это были редкие случаи: по информации ЦБ КП(б)Б «подпольные организации в большинстве уездов были либо слабые или их вообще не было» [18, л. 44]. В связи с этим основную роль в восстановлении системы органов советской власти на освобожденных территориях на первом этапе сыграли армейские и дивизионные советские отделы. Начальник советского отдела XVI армии Докман 16 июля 1920 г. сообщал в отдел ревкомов Западного фронта о создании Бобруйского, Слуцкого и Пинского ревкомов. Политотделом 16-й дивизии XV Армии с 4 по 15 июля 1920 г. было сформировано шесть волревкомов, 32 сельсовета [28, с. 44], а командованием 8-й стрелковой дивизии XVI Армии при занятии Несвижа с 14 по 17 июля 1920 г. – ревкомы и сельсоветы в 17 населенных пунктах и г. Несвиж [29, л. 21].

После ухода наступающих на запад частей Красной Армии решающая роль в укреплении местной советской управленческой системы переходила партийным и советским органам. Для организации советской власти и местных парторганизаций (в условиях крайне малочисленности территориальных большевистских ячеек) создавались партийно-организационные тройки. Еще в мае 1920 г. было издано «Положение о партийных тройках, назначаемых от ЦК КПЛиБ для освобожденных от польской оккупации местностей» и соответствующая инструкция за подписью секретаря ЦК КПЛиБ В. Кнорина. Для каждого уезда ЦК назначал партийно-организационную тройку для руководства всей партийной и советской работой в уезде. Срок действия тройки определялся в шесть недель с возможностью его продления. Первоначально такие тройки были созданы для Дисненского, Борисовского, Бобруйского и Игуменского уездов. Образованный Минский большевистский губком уже своим решением создал «тройки» для Мозырского, Слуцкого, Новогрудского, Волковысского, Слонимского, Пружанского, Брестского, Кобринского, Пинского и Виленского уездов [18, л. 44, 121].

Четкого представления о судьбе Беларуси к тому времени ни в Москве, ни в руководстве Компартии ЛитБел не сложилось. В качест-

ве органа власти для Беларуси рассматривались варианты создания либо Белорусского Ревкома (что фактически означало бы и скорейшее восстановление ССРБ), либо Минского губернского ревкома (что оставляло возможности реализации и других вариантов, помимо восстановления Советской Белоруссии как отдельной советской республики). 20 мая 1920 г. на заседании ЦК КП ЛиБ при обсуждении вопроса об организации советской власти в Беларуси голоса разделились и вопрос о статусе органа власти (Белревком или Минский губревком) был оставлен открытым [30, л. 88]. На этом заседании категорически против создания губревкома выступил А. Г. Червяков. Его кандидатура как раз и обсуждалась на должность возможного члена (и даже руководителя) Минского губревкома. Через два дня А. Червяков направил письмо в ЦК КП(б) ЛитБел, в котором предлагал сформировать Ревком Белоруссии, «т. к. только при таком условии мое участие, как коммуниста-белоруса, в этом Ревкоме может достигать не только практических, но и политических результатов, влияя на успешный ход Советского строительства Белоруссии» и просил ЦК КП ЛитБел снять его кандидатуру на пост «члена Минского Губревкома, так как соглашаясь занять этот пост, я иду против своих убеждений» [30, л. 88об.].

В Москве пошли на компромисс: 25 мая 1920 г. Политбюро ЦК РКП(б) приняло постановление «О создании белорусского Ревкома», но в самом тексте говорилось об образовании Минского губревкома. В связи с этим нельзя не согласиться с мнением В.А. Круталевича, что такое решение Политбюро «еще не дает современному историку основания для категорического вывода о том, что в Центре были против восстановления Белорусской республики. Мингубревком мог рассматриваться как ступень к новому, более кардинальному решению вопроса. Все зависело от складывающейся военно-политической обстановки» [24, с. 364].

Оформление Минского губревкома должно было произойти «по занятию Минска... в составе председателя Червякова, члена Кнорина, второго члена, желательного еврея коммуниста, поручить наметить Оргбюро или Реввоенсовету Западного фронта совместно с бюро ЦК ЛИТБЕЛ». В итоге в состав Мингубревкома вместе с А. Г. Червяковым и В. Г. Кнориным первоначально наметили М. М. Хатаевича, которого вскоре заменили на И. А. Адамовича. На этом заседании Бюро ЦК КП ЛиБ А. Г. Червяков не присутствовал и относительно его позиции было отмечено: «Тов. Червякову разъяснить, что вопрос о белорусском ревкоме остается открытым» [30, л. 27].

Образование Минского губревкома во главе с А. Г. Червяковым было оформлено 11 июля 1920 г. Приказом № 1 губревком объявил, что высшая гражданская и военная власть в Минске и Минской губернии до созыва съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов переходит в его руки [9, с. 42].

16 июля 1920 г. окончательное решение о восстановлении самостоятельной ССРБ принял Пленум ЦК РКП(б): «Оказать содействие белорусскому народу в создании Белорусского Ревкома, подчинив на ближайший период времени вопросы организации правительственной власти в пределах Белоруссии военным потребностям фронта» [24, с. 365].

Для решения стоявших перед ревкомом задач требовалась определить их организационную структуру. 14 июля 1920 г. на объединенном заседании Минского губернского и уездного ревкомов были созданы 13 отделов (управления, земледелия, финансов, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, связи, юстиции, труда, продовольствия, жилищный, эвакуационный, пленбеж), СНХ, РКИ, ЧК, два подотдела (пожарно-страховой и полиграфический), управление милиции и революционный трибунал. Несколько позднее было создано и губстатбюро [9, с. 95–96].

Организация и структура нижестоящих ревкомов и сельсоветов первоначально определялась инструкциями армейских отделов ревкомов, разработанными на основе утвержденных 18 марта 1920 г. декретами ВЦИК положений о волисполкомах и сельсоветах.

Согласно этим положениям сельский Совет являлся высшим органом власти в пределах обслуживаемой им территории. Сельсоветы создавались в селениях с числом жителей не менее 300 из расчета один депутат на каждые 100 человек населения (но не более 50 депутатов). Там же, где числилось менее 300 жителей, отдельные сельские Советы не создавались, а их жители могли либо принимать участие в выборах соседнего сельсовета, либо объединяться с соседними селениями, хуторами и т. д. для выборов общего для всех этих населенных пунктов сельского Совета.

Исполком сельсовета создавался в количестве от одного (с числом жителей менее 10 тыс. человек) до трех (свыше 10 тыс. человек). Организация отделов при сельском Совете не предусматривалась, но в отличие от прежних нормативных актов устанавливался свой штат сотрудников: в селениях от 500 до 3 тыс. жителей – секретарь, от 3 до 10 тыс. – секретарь и писец, с числом жителей свыше 10 тыс. – секретарь, два делопроизводителя и писец. За неподчинение, неаккуратное

проведение в жизнь постановлений советской власти, за бездеятельность, злоупотребления и превышения власти, грубое обращение с населением члены сельсовета должны были отвечать «по всей строгости революционных законов» [31, с. 347–353].

Волостной исполнительный комитет избирался сроком на шесть месяцев волостным съездом Советов в составе трех человек в волостях до пяти тыс. жителей, четырех – до 10 тыс., пяти – до 15 тыс. и шести–семи – свыше 15 тыс. жителей. Волисполком из своей среды избирал председателя, его заместителя и секретаря. Член волисполкома не имел права оставить свой пост до перевыборов без ведома и согласия уисполкома.

Количество отделов при волисполкомах увеличилось до четырех: управления, земельный, военный и новый – народного образования. Для всех отделов волисполкома устанавливался максимальный штат сотрудников: четыре делопроизводителя, по одному секретарю, журналисту, переписчику, рассыльному и сторожу. Секретарь волисполкома являлся одновременно и секретарем отдела управления. Такой штат определялся для волостей с населением свыше 10 тыс. человек. В волостях с меньшей численностью штаты в уменьшенном размере устанавливались уисполкомом и утверждались губисполкомом. Работа членов волисполкома оплачивалась из кредитов, отпускавшихся по смете НКВД по ставкам членов уисполкома с понижением на 25 % [31, с. 344–347].

Главной задачей волисполкомов и сельсоветов, как и всех других местных органов власти в тот период, объявлялось «проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти». Конкретные функции и волисполкомов, и сельсоветов фактически были одинаковы, только различались сферой их применения (волость или сельсовет).

На волисполкомы возлагалось руководство, контроль и объединение деятельности всех нижестоящих Советов, на сельсовет – оказание содействия представителям власти в выполнении возложенных на них задач. В условиях военного времени естественной была ориентация местных органов власти на решение вопросов военного характера: проведение военных мобилизаций, борьба с дезертирством из Красной Армии и «трудовым» дезертирством, охрана революционного порядка, предупреждение и борьба с контрреволюционными выступлениями и уголовными преступлениями. Важнейшей сферой ответственности волисполкомов и сельсоветов

являлось проведение развёрстки: осуществление правильного и своевременного учета, развёрстки по селениям и сбора продуктов, подлежащих сдаче государству, содействие работе всех экономических органов республики по сбору сырья (кожи, льна и пр.) и осуществлению других их мероприятий, борьба со спекуляцией, сокрытием и незаконной продажей и вывозом продуктов, подлежащих сдаче государству по развёрстке.

Декларативно звучали функции волисполкомов и сельсоветов по организации и содействию «развитию и поднятию сельского хозяйства (ремонт сельскохозяйственных машин и орудий, устройство прокатных пунктов, осушение болот, орошение, удобрение, общественная запашка пустующих земель и пр.)... охрана лесов от расхищения... наблюдение за чистотой и санитарным состоянием, борьба с эпидемиями и принятие мер по благоустройству сел и деревень (проведение электрического освещения, устройство бань, дорог, мостов, почтово-телеграфных учреждений и т. п.)... принятие всех необходимых мер к организации Советов народного образования и уничтожению безграмотности, к повышению культурного развития населения, устранению национальной вражды и созданию широкой сети культурно-просветительных учреждений». Для их выполнения ни волисполкомы, ни тем более сельсоветы не имели ни материальных, ни финансовых средств, ни соответствующих кадров.

На основе этих положений ВЦИК армейское командование, учитывая особенности ревкомов как чрезвычайных органов власти, издавало собственные инструкции. Так, согласно инструкции отдела ревкомов РВС XV Армии волревкомы создавались как высшие органы советской власти в волостях в составе трех человек: председателя (армейского представителя и обязательно большевика) и двух членов из состава подпольной большевистской организации, а при ее отсутствии – из «наиболее популярных работников» (преимущественно из беднейших слоев). Предполагалась организация отдельных ревкомов в местечках (не являвшихся центрами волостей) с населением свыше 5 тыс. человек. Волревкомы подчинялись непосредственно уездревкомам. При волревкомах (в соответствии с положением ВЦИК) создавались отделы управления, земельный, военный, народного образования. В инструкции прописывался штатный состав технических работников, периодичность заседаний ревкома и даже основное содержание первого обращения ревкома к населению.

Волость разбивалась на районы (примерно по 1000–1200 жителей), в пределах которых избирались сельсоветы из расчета один депутат на 100 жителей. Если подобная форма организации (районные собрания) сельсовета не могла быть использована, то сельсовет образовывался в обычном порядке – на деревенских собраниях. В состав президиума сельсовета входили председатель, его заместитель и секретарь. Этот президиум рассматривался как исполнительный орган, главной задачей которого являлось выполнение всех постановлений и распоряжений вышестоящих органов советской власти [28, с. 59–73].

Свои инструкции создавали и местные органы власти, в результате чего структура местных ревкомов отличалась в разных уездах. Так, отдел управления Борисовского уездревкома предписывал создание при волревкомах восьми отделов (управления, гражданской регистрации, социального обеспечения, земельного, народного образования, продовольствия, военного), а также трех комиссий (труда, оказанию помощи семьям красноармейцев, по борьбе с дезертирством) [28, с. 124–125]. В Лидском же уезде главным образом число отделов при волревкомах соответствовало Положению о волисполкомах от 18 марта 1920 г.: отдел управления, земельный, народного образования и военный [17, с. 462–464]. В Старовесском волревкоме Слонимского уезда первоначально сформировали продовольственный, земельный и общий отделы, а затем в результате реорганизации стали функционировать уже отделы военный, управления, народного образования и подотделы: продовольственный, социального обеспечения, «народоздравоохранения» и актов гражданского состояния. Также значительным образом отличалась и структура уисполкомов: в Игуменском уезде в июле 1920 г. при уездревкоме образовали пять отделов, в Кобринском – семь, в Новогрудском и Слуцком – по 10, в Вилейском – 12 [28, с. 49, 79, 76–77, 81–82, 84–91].

На практике создание и функционирование отделов уездревкомов и волревкомов определялось не столько инструкциями и положениями, сколько наличием необходимых работников. Нередко один человек возглавлял два–три отдела, многие отделы существовали чисто формально, на бумаге и фактически не работали [28, с. 92–93]. Повсеместно ощущался острый дефицит кадров как «ответственных руководителей» (председателей ревкомов, руководителей их отделов и других советских учреждений), для которых обязательным было членство в большевистской партии, так и рядовых советских служащих (технических и канцелярских работников). Игуменский уездрев-

ком отмечал, что «отсутствуют не только партийные работники для занятия ответственных постов, но и техническая сила, как-то: бухгалтера, делопроизводители и другие, так что в учреждениях еле-еле хватает партийных товарищей для заведывания отделами» [17, с. 411]. Вилейский уездревком констатировал «почти полное отсутствие опытных партийных работников и недостаток технических работников». Газета «Звезда» 14 августа сообщала, что «в Борисовском уезде, как и во многих других местах, не хватает людей для работы по советскому строительству» [28, с. 80].

Острота кадровой проблемы на уровне уездов в значительной мере смягчалась распределением в уезды направляемых московским центром партийных и советских работников: ЦБ КП(б)Б признавал, что «ЦБ питался теми работниками, которые направлялись главным образом ЦК РКП и военно-политическими организациями» [18, л. 157]. При этом обеспеченность такими работниками белорусских партийных и советских органов (в сравнении с Литвой и занятиями Красной Армией польскими территориями) выглядела вполне удовлетворительной по одной главной причине – отсутствие языкового барьера и возможность использовать в белорусских структурах власти и управления русскоговорящие кадры. Заведующий учетно-распределительным отделом ЦК РКП(б) А. О. Альский в сентябре 1920 г. в письме к В. Кнорину прямо указывал, что «Ваше положение было наиболее выигранным, так как в Белоруссии могли быть использованы товарищи из наших внутренних губерний, говорящих исключительно на русском языке... Таким образом Вы получили несколько председателей уисполкомов, ряд членов тех же уисполкомов и т. д. В связи с направлением к вам пачками коммунистов литовцев, белорусов и поляков у нас создается впечатление, что у вас работников достаточно, во всяком случае больше, чем в любой области РСФСР». К сентябрю 1920 г. в распоряжение ЦБ КП(б)Б из ЦК РКП(б) было направлено 150 человек, по другим каналам – еще 127 человек, из которых 117 были распределены по уездам (остальные оставлены в Минске) [19, л. 145а, 157].

Вместе с тем в отношении присылаемых кадров существовали серьезные сомнения (вероятнее всего, имевшие реальные основания) в их способности эффективно проводить линию советской власти на местах, а не использовать свое служебное положение в личных целях. 18 июля 1920 г. зам. начальника отдела ревкомов Западного фронта А. Криницкий разослал всем начальникам отделов ревкомов III, IV,

XV и XVI Армий Южно-Мозырской группы, Витебскому, Гомельскому, Минскому и Виленскому губревкомам распоряжение «при назначении партийных и советских работников в подведомственные... органы... избегать назначения в те Ревкомы, откуда кандидат происходит, а также в те места, куда особенно просятся, так как этот порядок вещей дает возможность заниматься более личными делами, чем порученным общим делом». Ревкомы ориентировались на первоочередное направление на советскую работу армейских представителей (причем не только из политотделов, но и строевых частей) [30, л. 172].

В условиях острого «кадрового голода» приходилось (а это рассматривалось в то время именно как вынужденная, хотя и временная мера) для его преодоления привлекать к работе бывших советских служащих, работавших в советских учреждениях еще до польской оккупации. Новогрудский ревком 21 июля 1920 г. издал приказ, обязывавший зарегистрироваться в ревкоме «всех бывших советских служащих, а также служащих общественных учреждений» [28, с. 47]. Утвержденные отделом управления Слуцкого уездревкома члены волревкомов уезда в большинстве случаев оказались бывшими советскими служащими, «пережившие в тяжелых условиях польскую оккупацию; часть из них принимала участие в подпольной борьбе и организации партизанских отрядов, часть же ничем активно не проявила себя, а назначена лишь потому, что других, более активных работников, не имеется» [25, с. 84].

Первое время связь губернских и уездных ревкомов с волостями (не говоря о связи с сельсоветами) практически отсутствовала. Со временем главными формами такой связи стали направление на места различных инструкций и анкет, на основании которых в уездных центрах и судили о положении в подведомственных им волостях. Также представление о состоянии дел в волостях составлялось посредством изучения отчетов, решений и протоколов заседаний волревкомов [28, с. 114].

Наиболее действенной формой связи с волостями в тех условиях могло стать направление на места инструкторов отделов управления для контроля и помощи в организации советской работы. Однако эти поездки носили несистематический, кратковременный характер, что не позволяло серьезно влиять на работу волревкомов. О стиле и характере таких поездок в определенной степени можно судить по докладу инструктора-организатора М. Жебруна в Гродненский губревком о деятельности волревкомов от 20 августа 1920 г.: «...мой прин-

цип [работы] в командировке – указать на первых порах самое существенное, исправить, поставить на ноги дело в основе, а потом, на обратном пути, детали завершить, а пока спешить вперед, ожидая в каждом случае, [что] в волревкоме дальше положение [дел будет] хуже – не оправдался по особенностям момента» [17, с. 449].

К тому же в уездах элементарно не хватало таких инструкторов. Мозырский уездком 18 сентября 1920 г. сообщал: «Главным тормозом в работе отдела управления до сего времени является то, что нет инструкторов. Для того, чтобы поставить дело отдела управления на должную высоту, необходимо иметь полный штат хороших инструкторов, вполне понимающих ход событий данного времени, знающих строительство советской власти на местах, преданных рабоче-крестьянскому делу и понимающих психологию и нужды населения деревни. Таких инструкторов необходимо иметь не менее шести. Они все были бы посланы в уезд как для направления деятельности волревкомов и сельских советов, так и для ревизии их деятельности, а также для широкой пропаганды...» [28, с. 114].

Уездные и волостные ревкомы, по информации НКВД ССРБ, в массе своей не пользовались авторитетом среди крестьянского населения, так как их члены «в большинстве случаев люди из армии и отношение населения к ним нехорошее ввиду их неумелого и часто преступного отношения к населению и работе» [32, л. 225об.]. Крестьяне отказывались идти в сельсоветы «из-за боязни и нежелания работать», в связи с чем в них избирали «по очереди». Коммунисты «назначались» в волревкомы «в силу партийной дисциплины», не имея никакого представления о советской работе, в результате чего «создание подлинных Советов подвигается слабо» [33, л. 34], [34, л. 64].

В связи с успешным наступлением Красной Армии и эйфорией от военных успехов белорусское руководство было уверено, что война обратно на белорусские территории уже не вернется, а победа пролетарской революции в Европе – дело неизбежное. Казалось, что необходимость в чрезвычайных военных органах – ревкомах (непопулярных у населения) – отпала надолго и следует переходить к формированию гражданских структур власти и управления. 19 августа 1920 г. Ревком ССРБ рассмотрел вопрос о проведении волостных и уездных съездов Советов, выборах в Минский Совет и созыве II съезда Советов Белоруссии. Избирательную кампанию в Минский Совет планировалось начать с 15 сентября, а открытие съезда Советов ССРБ – между 15 октября и 1 ноября [2, с. 277].

На местах началась работа по подготовке выборов в местные Советы. Так, 12 сентября 1920 г. Новогрудский ревком сообщал Ревкому ССРБ, что «подготовительные работы к выборам в Советы, а также делегатов на съезд Советов идут полным ходом. Выделена уездная организационная по выборам комиссия... Ревкомом издан приказ по выборам комиссии, изданы инструкции..., приступлено к организации волостных комиссий. Ход работ затрудняется единственно отсутствием бумаги. Выборы волисполкомов назначены на 26 сентября, уездный съезд – на 2 октября» [28, с. 416].

Отступление Красной Армии из-под Варшавы и ухудшение обстановки на фронте не позволили провести выборы в назначенные сроки. 14 сентября 1920 г. Ревком БССР издал постановление о приостановлении выборов в западных уездах ССРБ «на неопределенное время», продолжив организацию выборов в волостные Советы в Минском, Борисовском, Бобруйском и Игуменском уездах, а также в Минске [28, с. 447].

21 августа польские войска заняли Брест-Литовск, а в сентябре боевые действия были окончательно перенесены на территорию ССРБ. К концу сентября польская армия захватила Гродно, Пинск, Барановичи, Лиду. 15 октября 1920 г. поляки на некоторое время заняли Минск.

Эвакуация ревкомов при приближении польских войск проходила в сложных условиях, нередко принимала панический характер, отмечались случаи дезертирства ответственных партийных и советских работников. Лидская уездная парторганизация докладывала: «Нападение белополяков на Лиду застало организацию неподготовленной, как и армейские учреждения, из города членам п[артии] пришлось отступить вразброд. Во время эвакуации при неизвестных условиях остались в городе председатель у бюро тов. Галько и предволкома. Дальнейшая судьба их неизвестна...» [28, с. 534]. 1 сентября 1920 г. ЦБ КП(б)Б решил передать в Ревтрибунал дело об эвакуации Брест-Литовского ревкома [32, л. 16об.]. 25 сентября специальная комиссия рассматривала вопрос об обвинении видного большевика А. С. Славинского в дезертирстве как часть дела об эвакуации Гродненского ревкома. Ознакомившись с делом, комиссия пришла к выводу, что А. С. Славинский покинул Гродно на основе приказа, и все обвинения в дезертирстве с него были сняты. 20 октября по решению ЦБ КП(б)Б создается следственная комиссия «в виду того, что дела некоторых уездных ревкомов не в порядке и нуждаются в тщательной проверке, а члены Ревкомов и комитета в тщательных опросах...».

На заседании ЦБ КП(б)Б 22 октября 1920 г. докладчик по вопросу о ликвидации уездов не смог дать конкретной информации, так как «положение настолько неясное во всех ликвидированных уездах, что до сих пор совершенно невозможно было выяснить даже из докладов об эвакуации каждого уезда в отдельности». В результате ЦБ «для выяснения эвакуации подозрительных уездов» решил создать при ВРК ССРБ ликвидационную комиссию [35, л. 22–23, 256, 275].

Только заключение польско-советского перемирия в октябре 1920 г. позволило стабилизировать ситуацию на незанятых поляками белорусских территориях и продолжить повсеместно переход от ревкомов к Советам. 20 ноября 1920 г. ЦБ КП(б)Б постановило провести выборы в волисполкомы и созвать уездные съезды Советов (перевыборы сельсоветов не проводились). Съезд Советов ССРБ назначался на 12 декабря 1920 г. Руководствуясь этим решением, Ревком ССРБ предписал уездревкомам немедленно приступить к созыву волостных и уездных съездов Советов [2, с. 278].

В целом ситуация для выборов в органы советской власти в начале декабря 1920 г. выглядела вполне благоприятной. В большинстве уездов население, по информации уездревкомов, относилось к советской власти удовлетворительно, хотя повсеместно и отмечалось недовольство «беспорядочной продразверсткой и мобилизацией подвод», а также нехваткой предметов первой необходимости. Исключение составлял Слуцкий уезд, где продолжались антисоветские вооруженные выступления под руководством Рады Случчины, провозгласившей Слуцкий уезд территорией БНР. Здесь уездревком однозначно отмечал неудовлетворительное отношение населения к советской власти, фиксируя «сильные брожения на национальной почве» [33, л. 11–15об.].

Однако на практике процесс формирования волисполкомов проходил для властей сложно. НКВД ССРБ 3 декабря 1920 г. сообщало, что в волисполкомы «во многих местах прошли исключительно беспартийные», а организовывавшие выборы уездные и волостные ревкомы, как отмечалось выше, среди крестьян авторитетом не пользовались: в большинстве волостей никто из бывших членов волревкомов в состав волисполкомов не был избран [32, л. 225об.].

Уездные власти повсеместно отмечали нежелание крестьян работать в сельсоветах и волисполкомах в связи с низкой заработной платой, которая к тому же выплачивалась нерегулярно и не в полном объеме. За 1920 г. задолженность по зарплате работникам сельсоветов и волисполкомов составила по Минскому уезду 1662 тыс. р., Мозырскому – 4178 тыс. р., Борисовскому – 8002 тыс. р. [36, л. 1–2].

В связи с острым дефицитом партийно-советских кадров, которые могли бы проводить большевистскую линию в волостях, получение большинства мест в волисполкомах коммунистами и беднотой (как «естественных союзников» большевиков) в сельских и волостных органах власти рассматривалось уже как победа. К 25 сентября 1920 г. завершились выборы в Игуменском уезде во все волисполкомы кроме Узденской волости, «где ввиду влияния левых эсеров временно оставлен ревком и будут приняты меры к агитации... Везде в волисполкомы и на уездные съезды проходили коммунисты и беднейшие беспартийные крестьяне». В «Звезде» за 8 декабря 1920 г. с удовлетворением сообщалось, что в Сенницкой волости Минского уезда «всюду и везде, несмотря на агитацию эсеров, прошли беспартийные, сочувствующие коммунистам-большевикам, бедняки и мало-земельные крестьяне. Из богатеев – членов Советов прежних созывов – никто не избран». Выборы в сельсоветы и волисполком Житинской волости Бобруйского уезда, а также на уездный съезд «прошли очень сознательно, везде прошла беднота» [28, с. 448, 453, 457].

В целом по сведениям из четырех уездов (Борисовского, Бобруйского, Игуменского и Слуцкого) из 296 членов волисполкомов 151 составили большевики. В состав волисполкомов не попал ни один представитель других партий, а все оставшиеся места заняли беспартийные, в основной массе своей «сочувствовавшие» большевикам. «Среднестатистическим» членом волисполкома был крестьянин в возрасте от 20 до 40 лет с низшим образованием, большевик или беспартийный [37, л. 92, 94, 95, 97, 114].

Выборы в Минский горсовет дали убедительную победу большевикам – 88 % депутатов. В Бобруйском горсовете большевики получили 70 % мест, 28 % – беспартийные (в большинстве своем «сочувствующих коммунистам»), 2 % – БУНД [28, с. 458], [32, л. 226].

Уездные съезды Советов прошли в начале декабря 1920 г. В связи с широким развитием антисоветских вооруженных выступлений IV (экстренный) Слуцкий уездный съезд Советов состоялся только с 10 по 12 апреля 1921 г., а до этого времени продолжали существовать ревкомы [38, л. 109].

На уездных съездах и в городских Советах удалось создать прокоммунистическое большинство. 7 декабря 1920 г. открылся съезд Советов Игуменского уезда: среди 161 делегата 55 – коммунисты, 103 – беспартийные, по одному бундовцу и паолей-ционисту [28, с. 459]. На Бобруйском съезде Советов из 231 делегата было 105 коммунистов и 29 сочувствовавших, два бундовца, на Мозырском – из 195 делегатов

коммунистов – 81, сочувствовавших – три, делегатов от других партий не оказалось [33, л. 32об., 64об.].

Пользуясь своим большинством (вместе с «сочувствующими») на уездных съездах Советов большевикам удалось обеспечить за собой и руководящие позиции в уездных исполкомах, а также большинство среди делегатов на II Всебелорусский съезд Советов. Из 89 членов (сведения по пяти уисполкомам, кроме Бобруйского) 77 были членами или кандидатами в члены КП(б)Б. Среди избранных на II Всебелорусский съезд Советов 121 делегата (по четырем уездам, кроме Слуцкого и Бобруйского) было 66 коммунисты. Ни одного представителя других политических партий ни среди членов уисполкомов, ни среди делегатов на Всебелорусский съезд Советов не оказалось [38, л. 107, 119].

Таким образом, завершение активной фазы военных действий на польско-советском фронте позволило осуществить переход от чрезвычайных органов власти и управления военного времени к гражданской системе Советов. При этом заметно стремление высших партийно-советских инстанций ССРБ форсировать этот процесс не дожидаясь заключения полномасштабного мирного договора. Местные ревкомы, созданные главным образом из военных, заброшенных в Беларусь революционными событиями и не собиравшихся здесь надолго оставаться, не понимавших местной специфики и не желавших ее учитывать, не пользовались популярностью среди населения. Они своими действиями формировали отрицательное отношение населения к новой власти, что в условиях активности антисоветских (политических) и антигосударственных (бандитских) сил создавали для нее реальную угрозу. Требовалось переломить ситуацию, для чего (среди прочего) белорусское партийно-советское руководство стремилось как можно быстрее на местах сформировать новые органы из местных кадров через контролируемые выборы. Выборная кампания 1920 г. в Советы завершилась с нужным для новой власти результатом – в уисполкомах, волисполкомах и сельсоветах сформировалось необходимое большевикам бедняцко-батрацкое большинство.

В 1919–1920 гг. органы советской власти формировались прежде всего из числа членов большевистской партии, рабочих (в белорусских условиях составлявших крайне малую часть самостоятельного населения) и беднейших слоев городского (главным образом местечкового) и сельского населения. Дефицит необходимых власти кадров определялся малым числом членов большевистской партии, к тому же

первоочередным считалось укрепление большевиками частей Красной Армии. В таких условиях в первую очередь стремились обеспечить партийными кадрами уездный уровень власти и управления, ориентируясь на бедноту в качестве основы волостных и сельских органов власти и управления.

В большинстве случаев строго централизованной, построенной по вертикали властной системы на местах в этот период создано не было. Такая система существовала лишь в нормативных правовых актах и решениях высших партийных и советских органов, а в реальности контроль вышестоящих органов над нижестоящими распространялся лишь до уездного уровня. Связь же уездов с волостями (а тем более с сельсоветами) не носила сколько-нибудь регулярного характера и отнюдь не принимала формы жесткого контроля сверху вниз, осуществлялась от случая к случаю главным образом путем бумажной переписки и редких инспекционных поездок на места. В связи с этим местные органы власти обладали значительной степенью самостоятельности не только в реализации указаний центральной советской власти, но и в их интерпретации и практических средствах и методах их осуществления.

ГЛАВА 2

Организационное, правовое и кадровое обеспечение функционирования местных органов государственной власти и управления БССР в 1921–1929 годах

2.1. Функции, структура и штаты местных Советов: основные направления, цели и средства трансформации

2.1.1. Формирование республиканской правовой базы деятельности местной вертикали власти (1921–1923 гг.)

Переход к мирному развитию объективно требовал изменения методов, форм и средств деятельности всего советского государственного аппарата власти и управления. В 1921 г. лидер большевиков В. И. Ленин, хорошо знакомый со всеми проблемами центрального аппарата, связывал надежды на успех прежде всего с такой перестройкой на местном уровне. Признавая, что «центральный аппарат у нас за три с половиной года настолько уже сложился, что успел приобрести известную вредную косность; мы его не можем значительно и быстро улучшить, мы не знаем, как это сделать», он полагал, что главная помощь в преодолении этой «вредной косности» «идет и придет с мест», что «образцовая постановка дела... хотя бы для одной волости, имеет более крупное общегосударственное значение, чем «образцовое» улучшение центрального аппарата того или иного наркомата». Признавая наличие в работе местного аппарата «уклонений в худшую сторону» («злоупотребления примазавшихся к коммунистам старых чиновников, помещиков, буржуа и прочей сволочи»), он был убежден, что на местах эти «уклонения в худшую сторону реже, чем уклонения в лучшую» [39, с. 234–235]. В условиях отсутствия у высшего партийно-советского руководства конкретной программы перестройки деятельности государственного аппарата оптимальным считалось практическое использование на местном уровне разнообразных вариантов такой перестройки, выявление «образцовой постановки дела» как примера для подражания, «который перенять будет уже сравнительно нетрудно, а мы сумеем из центра помочь тому, чтобы «перенимание» образцового примера шло широко повсюду и становилось обязательным» [39, с. 236].

Вопросы функционального содержания деятельности местных органов власти и управления, их структуры и штатов в ССРБ в период перехода к мирным условиям жизни определялись законодательством РСФСР. Конституция ССРБ (1919 г.) и дополнения к ней (декабрь 1920 г.) обозначили лишь систему высших республиканских органов власти и управления (ЦИК и СНК). Поэтому II Всебелорусский съезд Советов (декабрь 1920 г.) решил по всем вопросам советского строительства (в том числе организации системы местных органов власти, их структуры и функций) руководствоваться Конституцией РСФСР и постановлениями VII Всероссийского съезда Советов [40, с. 253]. На практике это означало, что на территории Советской Белоруссии территориальные органы государственной власти функционировали не только по нормам российской Конституции, но и иным правовым нормативным актам РСФСР (прежде всего положениям о местных Советах различного уровня), инструкциям НКВД РСФСР. Чаще всего на основании этих российских нормативных правовых актов белорусские республиканские органы вырабатывали свои.

Прежде всего руководство ССРБ предприняло меры по унификации структуры местных органов, которая, несмотря на все имевшиеся положения и инструкции, разительно различалась в разных уездах и волостях республики, что порождало бесконтрольное расширение штатов сотрудников и обостряло проблему их финансирования. Именно такая унификация в первые мирные годы рассматривалась как необходимое условие оптимизации системы местного управления и повышения степени ее эффективности.

С 8 января 1921 г. вводилась в действие временная инструкция Президиума ЦИК БССР, подготовленная на основе Конституции РСФСР и положений об исполкомах ВЦИК от 18 марта 1920 г. В ней определялись типовой состав и компетенция уездного исполкома и его президиума. Исполком уездного Совета в составе 20 человек избирался на шесть месяцев, ему предоставлялось право контроля всех расположенных на его территории учреждений, за исключением относившихся к частям действующей армии. С целью налаживания постоянной связи с волисполкомами уисполкомы обязывались не реже одного раза в месяц созывать совещания председателей волисполкомов. Текущую работу выполнял президиум уисполкома из пяти человек (председатель, его заместитель, два члена и секретарь), все постановления которого подлежали утверждению пленумом уисполкома [9, с. 175].

Основные пункты этой инструкции 5 февраля 1921 г. II сессия ЦИК ССРБ закрепила в белорусском положении об уездных исполкомах. Рабочий аппарат уисполкома со штатом от 24 до 35 человек состоял из 10 отделов: управления, военного, труда, социального обеспечения, народного образования, госконтроля, здравоохранения, коммунального, земельного и финансового [9, с. 175–176].

Сложной была ситуация в волисполкомах. Согласно инструкции ЦИК ССРБ о производстве в 1921 г. выборов в сельские Советы и на волостные съезды Советов волостной съезд Советов избирал волостной исполнительный комитет в составе от 3 до 7 человек, что соответствовало российскому положению о волисполкомах 18 марта 1920 г. [41, л. 11–13]. Однако в результате проведенной сотрудниками белорусского НКВД проверки работы некоторых волисполкомов был сделан неутешительный вывод о «кустарничестве каждого уезда в отдельности в деле определения штатов в волостных органах власти». В августе и октябре 1921 г. в Минске состоялось два междуведомственных совещания, результатом которых стало утверждение единой структуры волисполкомов: пять отделов – управления, военный, земельный, труда, народного образования [9, с. 176], [42, л. 25].

2 июля 1921 г. СНК ССРБ утвердил инструкцию об организации и производстве выборов в городские и местечковые Советы [43, л. 1, 32–33]. Инструкция, учитывая белорусскую специфику, закрепляла на территории ССРБ образование не только городских, но и местечковых Советов в поселениях городского типа с населением не менее 1,5 тыс. жителей. В уездных городах уездный исполком являлся одновременно исполкомом горсовета, а президиум уисполкома – президиумом горсовета. Постоянную работу в горсоветах вели председатель, его заместитель и секретарь. Реально же работой по городу занимались уисполкомы и его отделы, что являлось одной из причин малого влияния и авторитета горсоветов. Свои городские исполкомы горсоветы создавали только в местечках и заштатных городах, где не было волисполкомов. В таких случаях при горисполкоме образовывались уже свои отделы управления, народного образования, здравоохранения, труда и коммунальный.

Весной 1921 г. был провозглашен переход к новой экономической политике, начались осуществляться первые шаги по ее реализации. Среди прочего это предполагало изменение роли местных Советов, активизацию их деятельности в сфере экономики. В письме белорусского НКВД от 27 ноября 1921 г. отмечалось, что «эпоха мирного

строительства выдвигает как одну из наиболее серьезных задач укрепление органов власти на местах», в связи с чем всем наркоматам предлагалось срочно сообщить, какие мероприятия проводятся подчиненными им органами местного управления в связи с новой экономической политикой, какие задачи наркоматы возлагают «в ближайшее время на волисполкомы и сельсоветы и какие изменения в работе их ... нужно или желательно внести». Ответ Наркомата земледелия (как основного наркомата в проведении новой экономической политики на селе) свидетельствовал, что местные уездные земотделы продолжали работать по-прежнему, занимаясь только выполнением полученных сверху указаний. При этом и сам Наркомзем никаких изменений в методах, средствах и формах их работы даже не планировал [44, л. 9, 17].

Республиканское руководство надеялось, что активизацию на местах хозяйственной деятельности органов власти и управления будут стимулировать новые положения о волостных исполкомах и сельских Советах (практически полностью копировавшие аналогичные российские), принятые III Всебелорусским съездом Советов (10–16 декабря 1921 г.) [45, с. 276–284].

Волисполкомы избирались волостными съездами Советов, как и ранее, на шесть месяцев в составе трех (в волостях с населением до 5 тыс. жителей) или пяти (с населением свыше 5 тыс.) членов и являлись в период между волостными съездами Советов официально высшими органами власти в пределах волостей. Сохранялась прежняя структура волисполкомов, принципиально не менялись и их функции: по-прежнему в ведении волисполкома оставалось общее руководство и контроль за деятельностью сельсоветов, укрепление революционного порядка, ликвидация неграмотности, проведение военных мобилизаций; организация своевременного и правильного учета всех объектов обложения натуралогом, взимание налогов. В условиях перехода к мирному развитию декларировалась задача организации и содействия развитию и поднятию сельского хозяйства с указанием конкретных направлений деятельности (ремонт сельскохозяйственных машин и орудий, устройство прокатных пунктов, осушение болот, орошение, удобрение и т. п.). Для реализации этих задач (прежде всего задач экономического подъема деревни) волисполкомы имели право составлять волостные и сельсоветовские приходно-расходные сметы.

Отличительной особенностью данного положения была детализация форм и методов руководства сельсоветами со стороны волисполкомов, вызванная отсутствием систематически налаженной связи

волисполкомов и сельсоветов. Фактически сельсоветы действовали автономно и зачастую фиктивно, только в отчетах. Реальное состояние дел в деревне не было известно не только республиканским и уездным властям, но и волостным. Для налаживания системы руководства сельсоветами предусматривалось разделение волости на районы по числу членов волисполкома, каждый из которых прикреплялся к одному из таких районов и отвечал за работу находившихся там Советов. Член волисполкома должен был посещать каждый сельсовет не реже двух раз в месяц, проводить в месяц не менее одного заседания сельсовета и одного общего собрания крестьян для ознакомления с работой сельсовета, разъяснения решений вышестоящих органов власти и выяснения «ненормальности в работе как сельсовета, так и школьных работников, лесного ведомства, кооперации, разных уполномоченных, милиции, равно отрядов войсковых частей для своевременной информации волисполкома на предмет устранения ненормальностей на месте и через уездный отдел управления» [45, с. 276–279].

Сельский Совет, как и ранее, определялся высшим органом власти в пределах его границ и создавался из расчета один депутат от каждых 100 человек населения, но не более 50 депутатов. Жители селений, имевших менее 300 человек, для выборов сельсовета объединялись с жителями соседних селений. В селениях, насчитывавших свыше 10 тыс. жителей, избирался исполком сельсовета из трех человек, менее 10 тыс. – только председатель сельсовета. При этом ни одного селения с числом жителей свыше 10 тыс. в ССРБ не было, вследствие чего ни один исполком сельсовета в республике так и не был образован. Срок работы сельсоветов в положении не устанавливался, однако решением III Всебелорусского съезда Советов он был продлен с трех до шести месяцев. В сельсоветах до 600 жителей устанавливалась платной лишь должность председателя, свыше 600 – должности председателя и секретаря. Размеры их зарплаты определялись Совпрофбелом и выплачивались по смете республиканского НКВД.

Функции сельсоветов оставались прежними, хотя и были более детализированы. В условиях перехода к мирному развитию и новой экономической политике подробно определялись задачи в вопросах восстановления сельского хозяйства: оказание «всяческого содействия» крестьянским хозяйствам с ориентацией на первоочередную помощь маломощным: всемерное развитие кооперации, содействие социалистическому землеустройству, наблюдение за исправностью дорог, содействие развитию кустарного производства. По-прежнему

сельсоветы должны были оказывать помощь продовольственным органам – вести учет урожая и контроль за своевременной сдачей продналога, привлекать население к выполнению трудовых и гужевых заданий. Ставились конкретные задачи в областях военной, народного образования и здравоохранения, социального обеспечения. Чаще всего в формулировках их экономических и социально-культурных задач использовались слова «содействие», «наблюдение/надзор», что отражало ограниченный характер их влияния на восстановительные процессы в деревне [45, с. 279–284].

Однако буквально сразу в «свое» положение о волисполкомах пришлось вносить изменения. После завершения III Всебелорусского съезда состоялся IX Всероссийский съезд Советов (23–28 декабря 1921 г.), с целью удешевления административно-управленческого аппарата утвердивший предложения Комиссии ВЦИК по сокращению штатов волисполкомов. После этого председатель ЦИК ССРБ А. Червяков в срочном порядке поручил исполкомам «провести... реорганизацию аппаратов волисполкомов». Во-первых, все волостные отделы ликвидировались, их функции распределялись между членами исполкома, создавалась единая канцелярия с общим делопроизводством. Во-вторых, теперь волисполком (независимо от численности населения волости) состоял только из трех членов: председателя, ведавшего делами управления, члена исполкома, отвечавшего за земельные дела, и второго члена, занимавшегося вопросами здравоохранения и просвещения. Остальные члены исполкома переводились в разряд кандидатов. Технический аппарат сокращался до пяти штатных единиц. Эту реорганизацию в республике провели в январе 1922 г. в крайне сжатые сроки [46, л. 1, 17, 20, 21].

Первыми полновесными законодательными актами Советской Белоруссии, которые регулировали вопросы организации всех местных органов власти и управления (от сельсоветов до уездов), стали утвержденные 7 октября 1922 г. ЦИК ССРБ положения о сельсоветах, волостных и уездных съездах Советов и их исполкомах, Советах уездных и заштатных городов и поселков городского типа. Однако и при издании этих законодательных актов в ССРБ руководствовались действовавшими в то время нормативно-правовыми актами РСФСР.

Положения подтверждали существовавшую систему органов местной власти: высшим органом власти на территории уезда и волости являлись соответствующие съезды Советов, а в период между съездами – уездный и волостной исполкомы. Уездный исполком «для объединения и регулирования своей работы» образовывал президиум,

который между заседаниями уисполкома выполнял его функции. На территории городов и поселков городского типа высшим органом власти был городской Совет, на территории сельсовета – сельский Совет.

Сельсоветы создавались в сельских поселениях с числом жителей не менее 400 человек (ранее – 300 человек), в виде исключения – с меньшим числом жителей. Увеличивался срок функционирования сельсовета с шести месяцев до одного года. Президиуму уисполкома предоставлялось право отстранять членов сельсовета от занимаемых должностей вплоть до предания суду за неподчинение. Сохранялась норма еще военного времени, запрещавшая председателям и членам сельских Советов самовольно оставлять свои выборные должности. В отличие от прежнего положения, в новой функции сельсоветов определялись в самом общем виде без их конкретной расшифровки. Главным в деятельности сельсоветов (как и прежде) было «выполнение всех постановлений вышестоящих Исполнительных Комитетов и содействие представителям власти в выполнении возложенных на них задач». Кроме того, задачами сельсовета являлись «привлечение трудящихся масс к делу строительства во всех областях местной культурной и хозяйственной жизни», «принятие всех мер, направленных к охране порядка и к повышению хозяйственного и культурного уровня населения данной местности», «привлечение трудящихся масс к делу строительства во всех областях местной культурной и хозяйственной жизни», «дача отчетов своим избирателям» [47]. Эти пункты по существу не имели реального значения, так как сам сельсовет не располагал ни соответствующими правами в области культурной и хозяйственной жизни, ни необходимыми материальными и финансовыми средствами.

Волостные съезды Советов созывались один раз в год и формировались из расчета четыре депутата на каждые 10 членов сельсовета. Волисполком избирался сроком на один год (по прежнему положению – на шесть месяцев) в составе трех членов и двух кандидатов. Возложенные на волисполком обязанности распределялись между членами волисполкома по трем направлениям: земельные вопросы, культурно-просветительские и здравоохранения, управления и военно-трудовые вопросы. Член волисполкома «прикреплялся» (как и члены сельсовета) к своей выборной должности и не мог оставить ее до перевыборов без ведома и согласия уисполкома. Для организации делопроизводства при каждом волисполкоме создавалась общая по всем вопросам канцелярия.

Основные задачи волисполкомов оставались прежними, но более детализировались. Главной их задачей, как и ранее, было принятие мер «по выполнению важных распоряжений высших органов власти». На волисполкомы возлагались контроль и общее руководство сельсоветами, кадровая политика (утверждение в должности ответственных работников), охрана порядка, борьба с незаконной торговлей, проведение военных мобилизаций и т. д. Волисполком в лице его председателя обязан был следить за выполнением остававшихся еще к этому времени неотменными натуральных повинностей – трудового и гужевого налогов. Хозяйственные функции были незначительные, ограничивались по-прежнему «содействием развитию сельского хозяйства», надзором за «соблюдением земледельческим населением... законоположений и распоряжений по вопросам землеустройства и землепользования», охраной лесов, благоустройством населенных пунктов и т. п. Однако, как и в случае с сельсоветами, отсутствие у волостных исполкомов собственных материально-финансовых средств превращало и эти хозяйственные задачи в чисто гипотетические [48].

По новому положению на уездные съезды Советов избирались представители от всех Советов, имевшихся на территории уезда, в том числе и городского Совета уездного города. Норма представительства на уездный съезд Советов традиционно обеспечивала большинство делегатов за городским населением: если от сельсоветов один делегат избирался от двух тысяч жителей, то от городских Советов (как и прежде) по одному депутату от 200 избирателей.

Уездный съезд Советов избирал на один год уездный исполком, число членов которого сокращалось (также в целях экономии финансовых средств) до 11 (максимум) членов и 5 кандидатов. В свою очередь уисполком для осуществления текущих мероприятий избирал свой президиум из трех человек. При уисполкоме предусматривалось создание девяти отделов: управления, земельный, военный, народного образования, труда, продовольствия, финансовый, местного хозяйства, здравоохранения. Остальные ведомства (РКИ, наркоматы юстиции, почт и телеграфа, ГПУ, Статбюро) имели при исполкоме своих уполномоченных, за работой которых он мог лишь «наблюдать».

К предметам деятельности уездных органов власти и управления традиционно относилось прежде всего «проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти». Правда, уездный исполком получал право под свою коллективную судебную ответственность приостанавливать проведение в жизнь распоряжений наркоматов в случаях, если они не соответствовали по-

становлениям ЦИК или СНК. Однако границы самостоятельности уисполкома ограничивались не только существовавшим законодательством, но и правом отмены его постановлений ЦИК (или Президиумом ЦИК) и СНК республики. К тому же правовое поле реакции наркоматов на такие решения не определялось, что в реальности давало последним возможность действовать по ситуации. Среди новых задач, возлагавшихся на уездные исполкомы, важно выделить прежде всего составление местного бюджета и издание обязательных постановлений [49].

Продолжая линию на сокращение госаппарата, IV Всебелорусский съезд Советов 17 декабря 1922 г. по докладу о реорганизации советского аппарата поручил ЦИК ССРБ, собрав предварительно мнения работников с мест, «разработать детально этот вопрос, поставив его на окончательное разрешение II-й сессии ЦИК». Результатом работы нескольких созданных комиссий стал проект реорганизации уисполкомов, принятый II сессией ЦИК БССР (26–31 июля 1923 г.). Вместо 10 прежних отделов при уисполкомах оставалось пять: административный («все бывшие отделы, выполнявшие административно-организационные функции» без конкретного их перечисления), благоустройства (отделы народного образования, здравоохранения, собеса и коммунального хозяйства), налоговый (отделы финансов и продовольственный), земельный и военный (в прежнем виде). Отделы труда реорганизовывались в инспекции труда с передачей им функций Бирж труда и непосредственным подчинением президиуму исполкома.

Данное решение II сессия рассматривала лишь как предварительное, требовавшего доработки и уточнения. Наркомату внутренних дел республики поручалось совместно с республиканскими наркоматами и уисполкомами разработать штаты и подробные инструкции для новых отделов, а также провести реорганизацию в виде опыта в нескольких уездах и только затем окончательно определиться с уисполкомовской структурой [50, л. 88].

Все уисполкомы (за исключением Бобруйского) поддержали предложенную II сессии ЦИК новую конструкцию уездного аппарата власти и управления с небольшими правками. Наиболее важной была попытка включить уездное ГПУ в состав административного отдела, таким образом поставив его в подчинение не только своему республиканскому ведомству, но и местным властям [51, т. 2, л. 97]. Однако это входило в прямое противоречие с курсом на централизацию системы органов государственной безопасности (в это время разрабатывались варианты создания единого союзного ГПУ – ОГПУ), а также

ограничило бы возможности центральной власти использовать органы политического сыска для укрепления властной вертикали и ослабления позиций местных руководителей. В результате III сессия ЦИК БССР (26–31 июля 1923 г.) постановлением «Об упрощении аппарата уездных исполкомов» утвердила окончательно новую структуру уездного исполкома: президиум, секретариат, административный, благоустройства, финансово-налоговый, земельный, военный отделы и инспекция труда. Уездное ГПУ и статбюро сохранили свое прежнее непосредственное подчинение центральным органам.

Президиум и секретариат уисполкома занимались организацией, руководством и инструктированием нижестоящих органов советской власти и исполкомовских отделов. Административный отдел ведал главным образом вопросами охраны общественного порядка и состоял из подотделов милиции, уголовного розыска, мест заключения, а также ЗАГСа и уездного отделения Центрархива. Отдел благоустройства руководил всей работой по образованию, здравоохранению, социальному обеспечению и коммунальному (местному) хозяйству, имея в своей структуре соответствующие подотделы и общие на них хозчасть, бухгалтерию и канцелярию. Финансово-налоговый отдел включал два подотдела: налоговый и финансовый. Земельный и военный отделы продолжали функционировать на прежних основаниях [50, л. 70–70об.].

Президиум и секретариат состояли из 5 штатных единиц, административный отдел – из 33, финансово-налоговый – 67, земельный – 29, военный – 22, благоустройства – 47, инспекция труда – 1. Всего для работы в уисполкомах планировалось привлечь 204 сотрудника вместо 468 до реорганизации [51, т. 2, л. 99].

Согласно впервые принятому в ССРБ «Положению о Советах центра Белоруссии г. Минска, уездных и заштатных городов и поселков городского типа» городские Советы создавались сроком на один год во всех уездных городах независимо от количества населения в них [52]. В заштатных городах (т. е. в городах неуездных) и поселках городского типа (населенных «в большинстве фабрично-заводским элементом») горсовет избирался при наличии двух тыс. избирателей или 10 тыс. жителей, а в городских поселениях с числом жителей менее 10 тыс. создавались лишь сельсоветы. Это условие по существу означало, что в ССРБ не могло быть создано ни одного горсовета, кроме Советов в уездных городах, так как заштатных городов и поселков городского типа, которые удовлетворяли бы этому условию, в то время в республике не было. Было отменено прежнее постановление о создании местечковых Советов.

Как и ранее, в уездных городах самостоятельных горисполкомов не создавалось, они могли формироваться лишь в заштатных городах и поселках городского типа (кроме тех, где имелись волисполкомы), хотя по указанной выше причине в условиях ССРБ это выглядело лишь как потенциальная возможность.

Горсовет имел по существу те же задачи в пределах города, что и уездный Совет в границах уезда. В отличие от других местных органов власти для вовлечения членов горсовета в советское строительство Совет мог образовывать секции. Каждого его члена обязывали участвовать в работе хотя бы одной секции. Секция должна была действовать в тесной связи с соответствующим отделом исполкома горсовета в заштатных городах и поселениях городского типа или уисполкома – в уездных городах.

Таким образом, местные органы власти (и в первую очередь волостного и сельского уровня) по-прежнему являлись в 1921–1923 гг. практически исключительно административными структурами, главным предназначением которых считалось выполнение заданий вышестоящих органов власти. Одновременно с уездными и волостными исполкомами на местах действовали различные уполномоченные (постоянные и специальные) центральных учреждений, при этом действовали самостоятельно, не считаясь с местными властями. Особенно бесконтрольно действовали такие уполномоченные в волостях, по своему усмотрению строя отношения с волисполкомами вплоть до передачи под суд их членов. Попытки рационализации местного госаппарата носили характер «военно-коммунистических» кампаний и были рассчитаны на быстрое достижение экономии административно-управленческих расходов без учета возможных управленческих рисков.

2.1.2. Функциональная перестройка территориальных органов власти и управления: задел на будущее (1924–1926 гг.)

Новое административно-территориальное деление БССР, введенное в результате осуществления административно-хозяйственной реформы 1924 г., вызвало необходимость организации соответствующей системы территориальных органов власти – окружных, районных, городских и сельских. В свою очередь это потребовало разработки и принятия новых положений о местных Советах.

Работа по подготовке положений об окружных и районных съездах Советов и их исполкомах, а также нового положения о сельсоветах началась весной 1924 г. Проекты, разработанные республиканским НКВД и Комиссией по районированию, получили одобрение

СНК и Президиума ЦИК БССР и окончательно были утверждены 17 июля 1924 г. II сессией ЦИК БССР.

Положения содержали только нормы периодичности созыва окружных и районных съездов Советов (очередные – один раз в год), но не устанавливали сроки деятельности окружного и районного исполкомов. Только для сельсоветов определялся срок работы в один год.

Новые положения отличались значительно большей детализацией функций местных органов. По положению 1924 г. об окружных съездах Советов и их исполкомах [53] высшим органом власти на территории округа являлся окружной съезд Советов, формировавшийся из представителей сельских и местечковых Советов, Советов городов и фабрично-заводских поселков, а также Советов фабрик и заводов, находившихся вне поселений. По-прежнему сохранялась непропорциональная система выборов на окружные съезды Советов, копировавшая предыдущую, связанную с формированием уездных съездов Советов.

В компетенцию окружного съезда Советов входило разрешение всех вопросов окружного значения. Особо оговаривалось право съезда распределять в соответствии с законом местные доходные источники между окружным, городским и районными бюджетами, утверждать проекты окрисполкома о распределении между этими бюджетами доходов и расходов, рассматривать и утверждать окружной бюджет и принятый горсоветом бюджет окружного города, отчеты по выполнению этих бюджетов. К административным функциям съезда относились избрание окружного исполкома, а также общее руководство и контроль деятельности подведомственных органов, к политическим – выборы делегатов на Всебелорусский съезд и обсуждение вопросов общегосударственного значения по собственной инициативе или по предложению ЦИК.

Окрисполком избирался окружным съездом Советов в составе 25 членов и 7 кандидатов. Положение предусматривало формирование президиума окрисполкома в составе пяти–семи членов (председатель, его заместитель, секретарь и два члена). В период между заседаниями исполкома президиуму присваивались его права. При окрисполкоме (который по структуре был близок прежнему уездному исполкому) создавалось девять отделов: секретариат, финансово-налоговый, земельный, военный, коммунального хозяйства, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, труда. В дальнейшем в результате реорганизации из секретариата выделили отдельный адми-

нистративный отдел. Президиуму окрисполкома также подчинялось окружное управление милиции и уголовного розыска. Кроме того, при окрисполкоме состояли ГПУ, окружная прокуратура, уполномоченный Высшего Суда Республики, статбюро и отделение Центрархива.

Административные права окрисполкомов были широкими. В сферу их компетенции, помимо текущей административной работы, вошли: проведение в жизнь декретов, постановлений и распоряжений центральных органов власти; руководство, направление и объединение деятельности всех находившихся в пределах округа советских учреждений; отмена и изменение постановлений и распоряжений подведомственных им учреждений; охрана революционного порядка; ревизия и контроль над деятельностью неподведомственных государственных учреждений и предприятий; издание обязательных постановлений и наложение административных взысканий и т. п. В отношении с наркоматами права окрисполкома соответствовали прежнему исполкому – он мог под свою коллективную судебную ответственность приостанавливать проведение постановлений наркоматов, если они «явно не соответствовали постановлению правительства». А вот наркоматы официально не имели право ни отменять, ни приостанавливать решения окрисполкома – в случае несогласия они могли лишь обжаловать эти решения в ЦИК республики.

Окрисполкомы получили право составления местных (окружных и окружного города) бюджетов, исполнения окружного бюджета, утверждения местных районных и городских бюджетов и подготовку отчетов по выполнению местных бюджетов. На исполком возлагалось руководство государственными промышленными и торговыми предприятиями окружного значения, надзор за работой предприятий, не находившихся в его ведении с правом проведения ревизий, участие в регулировании государственной, кооперативной и частной торговли и промышленности, разрешение вопросов о сдаче в аренду промышленных предприятий окружного значения. В области сельского хозяйства окружной исполком отвечал за организацию агропомощи населению, создание мастерских, а также прокатных, зерноочистительных и случных пунктов, проведение землеустройства, содействовал организации и развитию сельхозкооперации, руководил охраной и использованием лесов. Он осуществлял надзор за исполнением государственными, кооперативными и частными предприятиями законодательства о труде и социальном страховании, руководил учреждениями культурно-просветительского характера, здравоохранения, социального обеспечения и т. п. [53].

По Положению о районных съездах Советов и их исполкомах [54] состав районных съездов Советов также формировался по прежней непропорциональной системе из представителей всех Советов района из расчета: от сельских и местечковых Советов – один депутат на 500 жителей, а от Советов фабрично-заводских поселков – один депутат на 50 избирателей.

Политические функции районного съезда ограничивались проведением выборов делегатов на окружной съезд Советов и обсуждением по собственной инициативе или по предложению окрисполкома вопросов общегосударственного значения, административные – избранием райисполкома, общим руководством и контролем деятельности районных органов власти.

Исполнительный орган власти – райисполком – избирался районным съездом Советов в составе пяти постоянных членов, получавших зарплату по должности члена райисполкома, и трех кандидатов. Создание президиума райисполкома не предусматривалось. Организационная структура копировала прежнюю, волисполкомовскую: отсутствие отделов и организация общей канцелярии, в которой сосредоточивалось делопроизводство по всем вопросам, входившим в круг ведения райисполкома.

Райисполкомы обязывались осуществлять руководство в сферах управления (руководство и контроль за деятельностью сельсоветов) и охраны революционного порядка, военной, финансово-налоговой, сельского и лесного хозяйства, промышленности, торговли и кооперации, благоустройства, охраны труда, культурно-просветительской, здравоохранения социального обеспечения, содействия судебным следственным органам. За каждым из этих направлений закреплялся член райисполкома. Райисполкомы составляли смету доходов и расходов, исполняли районный бюджет. В хозяйственной сфере функции райисполкомов были весьма ограничены. В сельском хозяйстве их компетенция определялась кругом традиционных вопросов: руководство работой участкового агрономического персонала и землеустроительными делами, борьба с вредителями сельхозкультур, учет продовольственных и семенных запасов в районе, организация хлебозапасных магазинов, наблюдение за правильным ведением государственного и местного лесного хозяйства, эксплуатацией госземимущества и т. п. В сфере промышленности райисполком руководил находившимися в его ведении промышленными предприятиями и наблюдал за неподведомственными.

Райисполкомам поручалось наблюдать за «своевременным и точным исполнением в пределах района существовавшего законодательства о труде», осуществлять меры «к ликвидации безграмотности и к повышению культурного уровня населения», наблюдать (и только) за состоянием школ, содержать больницы, амбулатории, врачебные и фельдшерские пункты.

По Положению 1924 г. о сельских Советах [55] основным критерием для их организации становилась численность сельского населения (а не конкретный населенный пункт) – сельсоветы избирались от деревень, сел, хуторов и других населенных пунктов с количеством населения от двух до четырех тысяч из расчета один депутат на 200 человек. В связи с усложнением работы сельсовета допускалось избрание до трех платных работников. Вновь возвращались местечковые Советы: устанавливалось, что в бывших уездных городах, местечках и прочих поселениях городского типа образуются местечковые Советы согласно особому положению.

Права и обязанности сельских Советов по существу не менялись, однако некоторые их функции более конкретизировались: «охрана революционного порядка» (борьба с «тайным винокурением и конокрадством»), учет населения, выдача удостоверений, принятие мер по «привлечению к ответственности граждан за нарушение распоряжений советской власти») и сбор налогов (составление списков, меры по своевременной уплате единого сельхозналога, взыскание недоимок). Все же хозяйственные функции ограничивались прежними «содействием» и «наблюдением» за хозяйственными процессами и «надзором за точным соблюдением действующих в республике законоположений».

Первый опыт деятельности райисполкомов вызвал потребность внесения корректив в законодательство. В частности, в связи с необходимостью квалифицированного решения вопросов местного бюджета и взимания налогов решением ЦИК БССР от 10 октября 1924 г. в составе райисполкомов создавались финансово-налоговые части из сметно-налогового стола и районной кассы [56, л. 11, 28–29]. Тем не менее при отсутствии отделов и расширении сферы полномочий районной власти (в сравнении с волостной) нагрузка на членов райисполкомов оставалась большая, что снижало результативность их работы. Поэтому 19 декабря 1924 г. постановлением ЦИК и СНК БССР состав членов райисполкомов увеличивался до 13 постоянных членов и пяти кандидатов [57]. А постановлением ЦИК и СНК БССР от 2 ян-

варя 1925 г. райисполкомы получили право юридического лица, что значительно расширяло их возможности и сферу самостоятельности [58]. В условиях, когда эффективность находившихся в непосредственном подчинении райисполкомам предприятий и имуществ была низкая, а передача их в аренду приносила существенную прибавку доходной части районного бюджета, постановлением ЦИК и СНК БССР от 16 января 1925 г. райисполкомы получили право сдавать их в аренду без представления на утверждение президиума окрисполкома (правда, при условии, что сумма аренды не превышала 500 р. в месяц) [59].

26 сентября 1924 г. вступило в действие новое Положение о городских Советах окружных и заштатных городов и поселков городского типа [60]. Это положение практически полностью копировало предыдущее, а изменения коснулись только перемен в классификации городских поселений – вместо «уездных» появилось новое название – «окружные».

К концу 1924 г. зримые успехи в реализации курса на оживление деятельности Советов, изменения стиля и методов работы, рост их авторитета и влияния среди крестьянства отсутствовали. По-прежнему все вопросы жизни села разрешались в большинстве случаев либо единолично его председателями, либо на общих сходах крестьян. И то, и другое вызывало тревогу у властей: в первом случае такое положение характеризовалось как «оторванность от масс», во втором – как «подчинение массам». Аппарат сельсовета на практике состоял только из его председателя, мало подготовленного для ведения канцелярской работы. Впоследствии на VII Всебелорусском съезде Советов (май 1925 г.) нарком внутренних дел республики А. И. Хацкевич говорил, что «состав сельсовета заключался в лице председателя сельсовета с его неизбежной папкой, в которой находились вся канцелярия и дела сельсовета» [61, с. 235].

Ситуация несколько улучшилась с укрупнением сельсоветов и появлением второго штатного работника – секретаря, а также ростом зарплаты председателей сельсоветов с 5–10 до 15 р. 50 коп. Однако и новая зарплата, по мнению руководства белорусского НКВД, удовлетворить не могла и заставляла председателя и секретаря сельсовета (в большинстве своем бедняков) «обеспечивать свое существование работой по сельскому хозяйству в ущерб работе Совета». По оценке НКВД сельсоветы так и не смогли стать «центром общественной жизни, ...ее строителем и руководителем», по-прежнему не имели «достаточного авторитета», зачастую будучи «совсем беспомощными во всех хозяйственных, кооперативных и общественных кампаниях» [62, л. 60–60об.].

Новое административно-территориальное деление и новая система местных органов власти позволили значительно продвинуться в решении одной из основных задач советского строительства в 1920-е гг. – сокращения штатов госаппарата и расходов на его содержание. Число платных работников в сельсоветах уменьшилось с 3277 (председатели сельсоветов) до 2410 (председатели и секретари сельсоветов). В прежних штатах волисполкомов насчитывалось 2320 платных сотрудников (696 – выборных, 1624 – технических), в райисполкомах их стало 1300 (500 выборных и 800 технических работников). В президиумах и секретариатах уисполкомов было занято 255 платных работников, а в президиумах и секретариатах окрисполкомов – 210. При этом удалось значительно поднять зарплату всем категориям работников местных Советов. Если месячная зарплата члена волисполкома равнялась 35 р., то в райисполкоме – 52,5 р. Член уисполкома получал в месяц 80 р., а окрисполкома – уже 118 р. Несмотря на это орготдел ЦК КП(б)Б отмечал, что «оплата труда низовых работников в связи с увеличением нагрузки их считается недостаточной», и поэтому районные и окружные руководители жаловались на «небрежное отношение к работе, а иногда даже отказы от нее» этой категории советских служащих [63, л. 342, 348–348об.].

В целом в результате нового районирования и общего сокращения местных учреждений и организаций в БССР количество бюджетных местных учреждений уменьшилось на 62 %, их штаты – на 52 %, общая сумма административно-управленческих расходов – на 32 % (табл. 2.1) [64, с. 133].

Таблица 2.1

**Результаты реорганизации
административно-управленческого аппарата в 1924 г.***

Период	Количество		Содержание сотрудников, р.
	учреждений	штатных единиц	
До районирования	3505	7836	2023566
После районирования	1316	3786	1385067

*Источник [64, с. 133].

Для повышения авторитета и активности территориальных органов власти на 1925 г. правительство БССР в качестве первоочередной поставило задачу расширить права и обязанности райисполкомов и сельсоветов. В начале февраля 1925 г. состоялось республиканское совещание председателей райисполкомов, обсудившее конкретные

меры по оживлению деятельности Советов. В обязанности членов сельсоветов вменялось участие в практической деятельности различных комиссий и проведение отчетов перед избирателями (не реже одного раза в три месяца). Для повышения роли сельсоветов в соблюдении революционной законности расширялись их полномочия в решении споров между отдельными гражданами и группами населения. Любое земельное, налоговое или другое дело, любая жалоба отдельных лиц или групп лиц не должны были рассматриваться вышестоящими советскими органами без предварительного разбора в сельсовете. Если сельсовет оказывался неправомочным в решении какого-либо вопроса, он все равно должен был дать по нему соответствующее заключение, после чего этот вопрос передавался в вышестоящую инстанцию [61, с. 341–342].

На республиканском уровне задачу расширения прав райисполкомов поставил VII Всебелорусский съезд Советов (май 1925 г.). Прежде всего обращалось внимание на необходимость расширения финансовых возможностей районных органов власти и управления. Одновременно намечалось расширение сферы полномочий сельсоветов по решению вопросов местного значения. Съезд дал поручение ЦИК и СНК БССР в соответствии с этими новыми задачами разработать новые Положения о местных органах власти и управления [65, с. 295–299].

Новые положения о сельских и местечковых Советах, районных съездах Советов и райисполкомах были утверждены ЦИК и СНК БССР 3 и 10 июля 1925 г.

Для повышения доверия крестьян к Советам несколько смягчался прежний непропорциональный принцип при выборах депутатов на районные съезды: если от села по-прежнему один депутат выбирался от 500 жителей, то Советы фабрично-заводских поселков, фабрик, красноармейских частей – один на 100 избирателей (вместо 50 ранее). К тому же горсовет окружного города своих представителей на районный съезд уже не мог посылать [66, с. 65].

Как и окрисполком, райисполком получил право от своего имени издавать обязательные постановления по вопросам охраны общественного порядка, благоустройства, здравоохранения и борьбы с незаконным винокурением, стихийными бедствиями и потравками. За нарушение своих (а не только окрисполкомовских, как ранее) обязательных постановлений райисполком мог налагать административные взыскания в виде штрафов в размере не выше 25 р. или принудительные работы на срок не свыше 15 дней с правом замены одного вида наказания другим [66, с. 66].

Кроме того, райисполкому предоставлялось право приостанавливать под свою ответственность действия и распоряжения окружных отделов и учреждений, противоречивших местным условиям или законам с одновременным сообщением об этом данному отделу или учреждению, президиуму окрисполкома; регулировать (а не просто наблюдать) деятельность представителей окружных отделов на территории района.

Вместо прежней короткой фразы о руководстве сельсоветами новое положение давало подробный перечень конкретных средств и методов такого руководства: инструктирование и информирование сельсоветов о всех решениях правительства и своих мероприятиях, вынесение на их предварительное обсуждение проектов мероприятий, периодическая организация на местах совместных заседаний с сельсоветами [66, с. 67].

Сельские и местечковые Советы получали право обсуждать и разрешать все вопросы, касавшиеся устройства местной жизни. Особо подчеркивалось, что сельские и местечковые Советы прежде всего обязаны защищать трудящихся от эксплуатации их зажиточными слоями населения. Это выражалось главным образом в защите батрачества и борьбе с кабальными сделками и ростовщичеством [66, с. 53–54].

В структуре сельских и местечковых Советов появлялся президиум: сельсоветовский из 3 членов, местечковый – от 3 до 7 членов. Члены президиума избирали председателя, заместителя и секретаря. В период между пленарными заседаниями Совета президиуму предоставлялись все права Совета. Председатель мог единолично разрешать все вопросы, входящие в компетенцию президиума, но обязывался представлять свои решения на его утверждение. Подобный шаг должен был поднять авторитет низовых органов власти, расширить коллегиальность в их деятельности, однако на практике президиумы сельских и местечковых Советов оказались «мертворожденными» и лишь усложнили процедуру решения местных вопросов.

Как и прежде, основной задачей сельских и местечковых Советов оставалось исполнение решений вышестоящих органов советской власти, однако в случае отрицательного отношения к ним (признание «нецелесообразными» и «незаконными») низовые Советы получили право (не приостанавливая исполнение) возбуждать через райисполком перед окружным исполкомом вопрос об их отмене или изменении. При этом райисполком мог, не передавая вопроса в окрисполком, изменить свое постановление в соответствии с предложением сель-

ских и местечковых Советов. В противном случае он представлял хатайство в окрисполком со своим заключением. Несмотря на то, что об этом праве было указано лишь в положении и местечковых Советах, но на практике оно могло применяться и сельсоветами [66, с. 54].

Росту авторитета низовых Советов должно было способствовать закрепленное в положении правило, согласно которому все вышестоящие органы обязывались рассматривать заявления граждан деревни и местечка (за исключением жалоб на сами сельские и местечковые Советы) только при наличии заключения соответствующего Совета.

Важнейшим новшеством явилось предоставление сельским и местечковым Советам право иметь собственный бюджет, что создавало перспективу роста их реальных возможностей исполнять свои социально-экономические функции. В хозяйственной сфере главное внимание в соответствии с государственной политикой кооперирования сельского и местечкового населения обращалось на развитие различных форм кооперации трудового населения. В сфере здравоохранения на низовые Советы возлагалась практически малореальная обязанность организации больниц, амбулаторий, фельдшерских пунктов и других лечебно-санитарных учреждений.

Таким образом, в целом местные органы власти получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий, что создавало условия для активизации их деятельности. Окрисполкомы, в сравнении с ликвидированными уисполкомами, разгружались от мелких административно-хозяйственных функций, благодаря чему получали большие возможности осуществлять общее руководство, плановую и свою организационную деятельность. Начали разрабатываться перспективные планы хозяйства округов. Райисполкомы в отличие от прежних волисполкомов получили большую самостоятельность с довольно широкими бюджетно-хозяйственными правами.

3 апреля 1926 г. было принято новое положение о горсоветах БССР [67]. Практика работы горсоветов показала, что набор и объем предоставленных им положением 1922 г. прав был недостаточным для того, чтобы сделать горсоветы «действительными организаторами и руководителями жизни и хозяйства города». Считалось необходимым, во-первых, расширить права и обязанности горсоветов и их депутатов, во-вторых, – оформить исполнительные органы горсоветов, определить принципы и конкретные механизмы взаимоотношения их с другими советскими органами, в-третьих, подвести под деятельность горсоветов материальную базу, предоставив им бюджетные права.

Согласно этому положению горсоветы создавались во всех без исключения городах БССР и избирались сроком на один год как высшие органы власти на своей территории с правом издавать обязательные постановления. Главной функцией горсовета определялась хозяйственно-культурная – «поднятие хозяйственного и культурного состояния города, улучшение жизни и быта населения», для чего горсовет объединял и руководил деятельностью всех подведомственных ему учреждений, составлял, рассматривал, утверждал и исполнял собственный городской бюджет и утверждал отчет по его выполнению. Однако бюджетные права горсовета были ограничены тем, что соответствующие исполкомы (окружные или районные) могли пересматривать утвержденный горсоветом бюджет «как в отношении соответствия их действующим законам, так и по существу». Это давало возможность вышестоящим органам через такую корректировку реально контролировать практическую деятельность горсоветов.

Горсоветы избирались по нормам, устанавливавшимся ЦИК БССР на каждый год. В 1926 г. действовала следующая норма: в городах с населением от двух до 5 тыс. избирателей – один депутат от 40 избирателей, от 5 до 10 тыс. – от 50 избирателей, от 10 до 20 тыс. – от 75, от 20 до 35 тыс. – от 125 избирателей и т. д. Однако на местах эти нормы пересматривались, руководствуясь «политической целесообразностью». Так, ссылаясь на большое число «неорганизованных» (т. е. не состоявших в профсоюзах) избирателей, в Могилеве и Слуцке установили свои нормы для членов профсоюзов (в Могилеве и Слуцке – один депутат от 50 избирателей) и для «неорганизованных» (в Могилеве – один от 150, в Слуцке – от 100 избирателей) [68, л. 322]. Но уже в 1927 г. такой «разнобой» был ликвидирован – ЦИК БССР утвердил единые для всех городов нормы, зависевшие только от численности городского населения [66, с. 62].

Положение возлагало на депутатов горсовета обязанность поддерживать тесную связь со своими избирателями путем регулярных отчетов на специальных собраниях и информирования о работе горсовета на профессиональных, производственных и иных собраниях и совещаниях. Для «живой» связи горсовета с избирателями заседания горсовета рекомендовалось устраивать «ближе к трудящемуся населению – на фабриках, заводах, клубах профсоюзов и т. п.», а также привлекать на заседания горсовета с совещательным голосом представителей и членов фабзавкомов, профсоюзов, Красной Армии, делегатских женских собраний и т. п.

Менялась структура управления городом. Горсоветы создавали свой исполнительный орган – президиум горсовета (в окружных городах в составе не более 11 членов, в неокружных – не более 7). Председатель горсовета избирался пленумом, а его заместитель и секретарь – президиумом. В промежутках между пленарными заседаниями горсовета президиум пользовался всеми правами горсовета. Горсоветы своих отделов не создавали, а пользовались аппаратом окружного или районного исполкома, что значительно снижало степень самостоятельности городских органов.

Важнейшей сферой ответственности горсоветов было коммунальное хозяйство: благоустройство городов, развитие коммунального строительства (в частности, регулирование жилищного дела), руководство электростанциями, водопроводами, канализацией, организация противопожарной охраны, городского транспорта, городских банков и участие в других банках. В виду особо важного значения для жизни города состояния коммунального хозяйства горсоветы могли (с особого разрешения ЦИК БССР) создавать свои отделы коммунального хозяйства. Чтобы обеспечить возможность осуществления хозяйственных задач, горсоветы получили права юридического лица, а также возможность брать займы как в СССР, так и за границей.

В своем ведении горсоветы могли иметь различные промышленные и торговые предприятия, эксплуатируя их или непосредственно, или путем сдачи в аренду, а также «другими установленными законом способами». Им предоставлялось право получать в свое управление предприятия, подведомственные высшим органам, но находившиеся на территории данного города.

Реализация политики белорусизации, получившей официальный государственный статус в июне 1924 г., привела к организации в республике национальных Советов. Это стало продолжением национально-государственного строительства, в результате которого в СССР появились автономные республики, автономные области и национальные округа. III Всесоюзный съезд Советов (май 1925 г.) принял Постановление «О советском строительстве», которым предусматривалось «в случае значительной численности национальных меньшинств образование отдельных Советов с употреблением языка этих меньшинств, организация школ и судов на родном языке и т. д.» [40, с. 556]. II сессия ЦИК БССР (июль 1924 г.) в Постановлении «О практических мероприятиях по проведению национальной политики в Белоруссии» подчеркнула необходимость «обеспечить возможность выделения ме-

стностей с преобладающим еврейским, польским, латышским и другим населением в самостоятельные единицы, в случае, если таковое выделение не будет резко нарушать основания и системы нового административно-хозяйственного деления республики» [70, с. 43].

Национальные советы начинают создаваться с конца 1924 г. (табл. 2.2). При их образовании прежде всего учитывался этнический состав населения, а экономические, административные и другие мотивы имели второстепенное значение [71, с. 269].

Таблица 2.2

Количество национальных Советов в БССР в 1924–1926 гг.*

Год	Национальные советы					Всего
	еврейские	русские	польские	немецкие	латышские	
1924	7	–	–	–	2	9
1925	11	1	2	1	5	20
1926	18	1	13	2	4	38

*Источник [72, с. 96].

При организации национальных советов местные органы власти за основу нередко брали принцип исключительно национальный, а не национально-территориальный. Так, в некоторые национальные административно-территориальные образования входили только представители титульной для Совета национальности, а все остальные распределялись по ближайшим сельсоветам. Это затрудняло работу по ликвидации национальной обособленности и создавало основу для обострения межнациональных отношений.

Все 1920-е гг. партийные и советские руководящие органы постоянно ориентировали местную вертикаль власти на необходимость усиления связи с массами трудового населения как главное условие прочности советской власти и гаранта эффективного осуществления ее задач. Не проходило ни одного съезда, ни одного совещания (разного уровня) по советскому строительству, где бы такая задача не ставилась. В ее решении власти большие надежды возлагали на комиссии при сельских, местечковых и городских Советах. Первые такие комиссии при сельсоветах в качестве эксперимента появились в БССР еще в 1924 г. [62, л. 60–61]. Положение о сельских Советах 1925 г. уже предусматривало создание сельскохозяйственной, культурно-просветительской и санитарной, финансово-налоговой, местного хозяйства и благоустройства, торгово-кооперативной комиссий. А положение о горсоветах 1926 г. требовало в обязательном порядке организацию минимум пяти секции: коммунально-жилищной, финан-

сово-бюджетной, народного образования, здравоохранения и кооперативно-торговой. По мере надобности могли создаваться секции и по другим отраслям работы.

Специальное Положение о комиссиях при сельсоветах было утверждено 23 октября 1925 г. Каждая из этих комиссий возглавлялась членом Совета, а общее руководство ими осуществлялось президиумом сельсовета [9, с. 189].

Официально к концу 1926 г. в 757 сельских и местечковых Советах БССР (61 % их общего числа) действовали 4424 комиссии, которые за период с 1 января 1926 г. по 1 января 1927 г. провели 9752 заседаний (в среднем по 2–3 за год), рассмотрели и внесли на утверждение президиумов Советов 28223 вопроса. Из 19286 человек, принявших участие в работе этих комиссий, было 12363 члена Советов, 7923 – сельские и местечковые активисты [69, л. 182].

Таким образом, с 1924 г. заметно стремление партийно-советского руководства республики активизировать местные органы власти и управления. Прослеживается желание перераспределения конкретных исполнительских («оперативных») функций на уровень районов. Хотя главной задачей местных государственных структур по-прежнему оставалась реализация в своих регионах приоритетных направлений государственной политики (прежде всего развития кооперации на селе), решений союзного и республиканского центров, сфера их полномочий в экономической и социально-культурной областях значительно расширялась. Многие из этих функций в то время звучали декларативно, под них не было реального финансового обеспечения, однако существовала уверенность, что с укреплением экономической мощи государства будет расширяться и наполняться местная материально-финансовая база. Территориальные органы советской власти должны были четко и ясно представлять свои задачи на будущее и одновременно учиться их решать уже сейчас, при наличных средствах и ресурсах.

2.1.3. Оптимизация советского государственного аппарата: попытка реализации системного подхода в 1927–1929 гг.

В 1927 г. под влиянием официального курса на сокращение административно-управленческих расходов, упрощение системы управления и приближение органов власти к населению продолжалась и реорганизация управленческого аппарата. Достигнутые в ходе административно-хозяйственной реформы 1924 г. успехи в этом деле

вскоре стали нивелироваться имманентно присущей всему госаппарату бюрократической тенденцией к своему расширению: на 1926/27 хоз. г. в БССР затраты на аппарат управления планировалось увеличить на 10 % [73, с. 43]. Это явно диссанировало официальной партийно-государственной политике всеобщей экономии и директиве XV съезда ВКП(б) о сокращении в течение 1927/28 хоз. г. административно-управленческих расходов не менее чем на 20 %.

В результате реорганизации аппарата управления предполагалось за республиканскими органами оставить основную функцию – общее планирование и регулирование, общее руководство и проверку исполнения, всю же практическую исполнительскую работу, ранее осуществлявшуюся наркоматами, передать низовым органам (главным образом районам). Председатель СНК И. А. Адамович так оценивал значение этой реорганизации: «Такая организация всей системы работы советского аппарата, помимо материального эффекта (уменьшение аппарата), должна дать политический эффект, ибо, разгружая центральные органы от текущей практической работы и мелкой опеки, оставляя за ними только общее руководство и предоставляя низовым органам больше прав, она тем самым возлагает и больше ответственности на низовые органы, заставляет их усилить свое внимание хозяйственными вопросам, с другой стороны, она вносит большую упорядоченность в общую систему работы советских органов, так как, благодаря этой реорганизации центральные органы будут знать, что они могут требовать от низовых органов и в каких вопросах последним должно быть предоставлено право работать самостоятельно» [74, с. 27].

Планировалось перейти на функциональную (инспекторскую) системы управления. Эту систему предполагалось распространить прежде всего на наркоматы и частично – на отделы окрисполкомов. В этих учреждениях ликвидировалось деление на отделы, подотделы, части и т. п., при этом каждый работник аппарата (ответственный исполнитель – инспектор) должен был целиком отвечать и отчетываться за порученное ему дело непосредственно перед руководителем учреждения (наркомом, председателем окружного исполкома). Переход от отделов к инспекциям не ограничивался внешними структурными изменениями, его содержательную сторону составляла передача непосредственного административного и хозяйственного управления от наркоматов в округа и от округов – к районам и горсоветам с закреплением за инспекторами общего руководства, общего надзора и планирования в масштабе республики или округа. Несомненными преиму-

ществами такой системы считалось, во-первых, устранение параллелизма в работе, упрощение самого аппарата, во-вторых, установление персональной ответственности за порученный участок работы. Вся техническая работа объединялась в одной общей канцелярии – секретариате наркомата или окрисполкома.

Вопрос о реорганизации государственного аппарата стал главным в работе объединенного Пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б 3 апреля 1927 г. Были определены основные направления совершенствования работы госаппарата: упрощение структуры и системы работы, ликвидация параллельных функций, отказ от чрезмерной бюрократической централизации и мелочной опеки над низовыми органами, сокращение и упрощение всей системы отчетности, установление действенного контроля над исполнением постановлений, сокращение личного состава аппарата с одновременным повышением его квалификации [75, с. 421].

Соответственно, по уже сложившейся традиции, в декабре 1927 г. ЦИК и СНК БССР приняли постановление «О реорганизации и упрощении советского аппарата и о расширении прав местной власти» [76]. Наркоматы просвещения, здравоохранения, труда, торговли, юстиции, внутренних дел (кроме милиции), социального обеспечения, РКИ переводились на функциональную структуру.

За центральным аппаратом закреплялись функции планирования, регулирования, общего управления и контроля, а функции конкретного управления децентрализовывались и передавались окрисполкомам, а от окрисполкомов – райисполкомам и горсоветам. Так, окрисполком получил право утверждать окружные бюджеты, сдавать в аренду и заключать договора по госземимуществам, распоряжаться специальным и запасным земельными фондами для переселения, решать вопрос о приеме в гражданство БССР, руководить коммунальными предприятиями окружного значения и всеми лечебными учреждениями на территории округа. Аппарат окружных органов также значительно упрощался. Часть прежних отделов сохранялась: секретариат (организационные функции и техническое обслуживание всех инспекций), административный (охрана общественного порядка, ЗАГС, адресный стол, дела культов, административные дела, относившиеся до реорганизации к ведению секретариата ОИК), финансовый, земельный, военный (окружной военный комиссариат) отделы, статбюро. Остальные отделы ликвидировались и вместо них создавались инспекции народного образования, здравоохранения, торговли, социального обеспечения, труда, коммунального хозяйства, дорожного дела и местной промышленности.

Инспекторская система управления предполагала ликвидацию большинства отделов окрисполкомов: в связи с передачей административного и хозяйственного руководства из окротделов в районы и горсоветы сохранявшиеся за округами функции общего руководства, общего надзора и планирования в масштабах округа передавались инспекторам окрисполкома.

Непосредственные исполнительские («оперативные») функции переходили райисполкомам и горсоветам окружных городов. В частности, за райисполкомами закреплялись практически все учреждения, находившиеся на территории районов. Они получили ряд функций окружных финотделов: право окончательно составлять на основе контрольных цифр и директив окрисполкомов районный бюджет с последующим утверждением его районным съездом Советов; давать льготы, отсрочки и рассрочки платежей по местным налогам и самообложениям, выносить предварительные заключения по жалобам, касающимся промыслового и подоходного налогов. В земельной политике райисполкомы могли собирать плату с населения за землеустройство, предоставлять (полностью или частично) льготы по землеустройству, руководить всем агрономическим имуществом в районе, заключать договора на эксплуатацию государственного земельного имущества районного значения и т. д.

В связи со значительным расширением функций в сфере образования, здравоохранения и культуры были внесены изменения в структуру районных органов управления: упразднена должность заведующего культурно-просветительной частью райисполкома (который до этого отвечал за весь комплекс культурно-просветительных мероприятий), а для руководства системой просвещения вводилась новая должность – районный инспектор народного просвещения; руководство делами здравоохранения возлагалось на санитарного врача или врача районной больницы, социальным обеспечением – на члена РИК, ведавшего ККОВ, охраной труда – на районного уполномоченного труда (одновременно являвшегося уполномоченным страхкасы).

Постановление предусматривало передачу полностью под управление городов городского хозяйства с созданием специальных городских отделов коммунального хозяйства. При горсоветах также создавались инспекции народного просвещения и охраны здоровья. Постановления и директивы горсоветов в других отраслях работы должны были проводиться через соответствующие отделы и инспекции окрисполкомов, при этом эти отделы и инспекции о выполнении своих заданий отчитывались перед горсоветами.

Расширялись и возможности сельских и местечковых Советов. Они дополнительно получили право выдавать удостоверения личности советским гражданам, постоянно живущим на территории Совета, заверять доверенности, подписи, а также договоры купли-продажи. В области сельского хозяйства и землеустройства сельские и местечковые Советы могли регистрировать и утверждать договоры об аренде земли сельскими хозяйствами. Сельские и местечковые Советы, имевшие свои бюджеты, становились юридическими лицами с правом отчуждать имущество, которое находилось в их ведомстве, сдавать в аренду все имущество, участки земли под строительство, нанимать и увольнять рабочих и служащих.

В связи с принятием нового союзного положения о городских Советах (8 февраля 1928 г.) ЦИК и СНК БССР 28 декабря 1928 г. утвердили свое новое положение, которое фактически не отличалось от образца 1926 г. Существенным новшеством (на практике в республике реализованном только в конце 1930-х гг.) было возможность создания в городах с населением свыше 100 тыс. человек районных Советов [77], [78].

Одним из направлений активизации местных Советов власти по-прежнему рассматривали деятельность комиссий. К осени 1928 г. комиссии были (за редким исключением) организованы при всех сельсоветах. Их количество и состав в разных сельсоветах значительно отличались: в некоторых было по две–три комиссии, в других – до семи. Обычно комиссии состояли из пяти–шести, в редких случаях – 10–12 человек. На 1 июня 1928 г. по 18 горсоветам насчитывалось 104 секции (3024 членов), среди которых члены горсоветов составляли абсолютное большинство (64,6 %) и только 35,45 % – городской актив [79, с. 13, 15]. Соотношение членов Советов и актива в работе комиссий власть не устраивало – ведь они создавались прежде всего для привлечения к советской работе не входивших в состав Советов активистов из рабочих и крестьян.

По оценке белорусского правительства эффективность работы сельсоветовских комиссий была низкой. В массе своей они созывались время от времени, а нередко вся деятельность ограничивалась проведением первого организационного заседания. Комиссии в большинстве случаев не привлекались сельсоветами ни для предварительной подготовки вопросов, решавшихся сельсоветами, ни для проведения каких-либо обследований. В случае, если комиссии все же проводили такие обследования, чаще всего их результаты сельсоветы в своей работе не учитывали [39, с. 13]. Подобного рода оценка деятельности комиссий давалась и в постановлении ЦК КП(б)Б от 8 июля 1928 г. «О массовой

работе Советов и осуществлении советской демократии»: «работа комиссий... в большинстве Советов еще не развернута; в абсолютном большинстве Советов вся их деятельность ограничивается формальной организацией...» [80, с. 46].

Лучше обстояло дело с работой секций при горсоветах. Наиболее активно действовали секции коммунальная, РКИ, охраны здоровья. Однако часть их, как и в сельсоветах, существовали лишь на бумаге, не получая никаких заданий от горсоветов по решению плановых вопросов «с вызывом в качестве докладчиков как на пленумы, так и президиумы горсоветов» [34, с. 70].

17 сентября 1929 г. ЦИК и СНК БССР приняли новое постановление о дальнейшей реорганизации и упрощении советского аппарата. Местным органам власти (от окрисполкомов до сельсоветов) дополнительно передавался ряд функций в области финансов, земледелия и здравоохранения, коммунального хозяйства, социального обеспечения и административного управления [81]. Например, райисполкомы получили право возвращать переплаты и неправильно взысканные штрафы, наложенные в административном порядке, до утверждения бюджета давать разрешение на уплату задолженностей по зарплате рабочих и служащих районных учреждений и т. п. Наиболее серьезными можно считать право сельсоветов (в связи с очередным кризисом хлебозаготовок) налагать штрафы в административном порядке на уклонявшихся от сдачи хлеба государству в пределах до пятикратного размера стоимости несданного количества хлеба с применением в случае необходимости продажи с торгов имущества соответствующих лиц.

При райисполкомах создавалась административная часть для руководства всей административной работой в районе и районной милицией, при этом с целью экономии средств и недопущения роста штатов заведующий административной частью одновременно являлся и начальником районной милиции.

Требования высших союзных партийно-советских органов проводить жесткий режим экономии и сокращать административно-управленческие расходы в БССР привели к пересмотру первоначально намеченных на 1926/27 хоз. г. расходов по содержанию советского аппарата с 5240 тыс. р. до 3744,6 тыс. р. [34, с. 49]. Наибольший эффект дала административно-территориальная реорганизация 1927 г., позволившая уменьшить численность управленческого персонала на 1172 единицы и на 1095 тыс. р. (на 26,5 %) – расходы на его содержание. Вместе с тем сокращение управленческого персонала привело к обострению проблемы безработицы, возросшей на 17,7 % главным об-

разом за счет сокращения штатного состава технического персонала органов территориального управления [82, л. 24–25].

В 1928 г. задача сокращения аппарата управления и административно-управленческих расходов решалась лишь на уровне центральных и окружных органов: за год штаты государственных органов и организаций, состоявших на госбюджете, уменьшились с 3670,5 до 2402 единицы (на 34,6 %). В том числе аппарат центральных органов управления был урезан с 1308,5 единиц до 926 (на 29,2 %), а окружных – с 2362 до 1476 единиц (на 37,5 %). В целом же центральный и окружной управленческий аппарат (по госбюджету и местным бюджетам) сократился с 6277 до 4192,5 единиц (на 32,7 %), а экономия управленческих расходов составила 2240 тыс. р. [71, с. 290].

На 1928/29 хоз. г. штаты управленческого аппарата, финансировавшегося из госбюджета, потеряли 254,5 единицы, в том числе в центральном аппарате – 53 (5 %), в окружном – 211,5 (11,5 %) [83, с. 31]. В целом к весне 1929 г. в результате рационализации госаппарата численность его работников сократилась на 34,2 %, что позволило сэкономить 5395000 р. [83, с. 30].

В 1928 г. была упрощена и установлена единая система отчетности по советскому строительству. Ранее сельсовет давал сведения по 34 формам (16504 вопросов), райисполком – по 35 (45511 вопросов), окрисполком – 6 (13908). По новой системе все стали отчитываться по одной форме: сельсоветы и райисполкомы отвечали на 5975, окрисполкомы – на 8324 вопросов [84, с. 246].

На XVI Всесоюзной партконференции (апрель 1929 г.) идеи реформирования системы государственного управления получили свое развитие. Были определены базовые принципы дальнейшей реорганизации системы управления: во-первых, централизация планирования и руководства в основных вопросах при одновременной децентрализации отдельных оперативных функций; во-вторых, проверка исполнения; в-третьих, совершенствование структуры государственных учреждений путем четкого разграничения функций отдельных его частей, ликвидации промежуточных инстанций [85, с. 222–238].

До повсеместного осуществления этой реорганизации было решено предварительно проверить различные ее варианты на практике в нескольких административно-территориальных единицах. Для этого в мае 1929 г. ЦК ВКП(б) принял постановление о создании в пяти округах (в том числе и Витебском округе БССР) окружной-районной системы управления путем «переноса значительной части оперативных

функций, исполняемых округами, в районы и из районов – в сельсоветы, перестроив в соответствии с этим аппарат округов и усилив районный и сельский аппарат». Это решение было оформлено Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об опытно-показательных округах» от 10 июля 1929 г.: планировалось образование пяти опытно-показательных округов – Челябинского, Курского, Армавирского, Винницкого и Витебского [86]. В БССР решение о создании Витебского опытно-показательного округа было оформлено Постановлением ЦИК и СНК республики от 22 июля 1929 г. [87]. Конкретные меры в этом направлении определялись в постановлении Президиума ЦИК и СНК БССР от 12 октября 1929 г. «О реорганизации окружной-районной системы управления Витебского опытно-показательного округа» [88].

Исполнительные функции Витебского окрисполкома значительно сокращались, большая их часть передавалась райисполкомам и Витебскому горсовету. В свою очередь часть функций районных Советов переходила сельсоветам. За окрисполкомом прежде всего закреплялись вопросы «планирования, контроля и живого инструктажа низовых звеньев аппарата». Основные операционные функции переходили райисполкомам и Витебскому горсовету. В частности, в области сельского хозяйства для окрисполкома главным стали «планирование, контроль и инструктирование всех мероприятий по сельскому и лесному хозяйству государственного и местного значения», а для райисполкомов – «составление и осуществление детальных планов практических мероприятий по организации, укреплению и развитию сельского хозяйства, его коллективизации и индустриализации». Схожее – и в отношении местной промышленности: окрисполком должен был осуществлять «общее управление, планирование и контроль деятельности всей местной промышленности», а Витебский горсовет и райисполкомы – «непосредственное управление деятельностью подчиненных трестов и комбинатов и контроль их деятельностью... назначение, перемещение и увольнение директоров трестов и комбинатов, ...управление кустарной промышленностью и регистрация уставов артелей». Райисполкомы и Витебский горсовет получили право «самостоятельно назначать, перемещать и увольнять всех без исключения заведующих учреждений, операционных работников, специалистов и сотрудников аппарата».

Аппарат окрисполкома, горсовета и райисполкомов перестраивался по принципу ответственных исполнителей без каких-либо структурных делений, с расширением прав и компетенции непосредственных исполнителей и возложением на них полной ответственности за выполнение порученной им работы.

Первоначально институт ответственных исполнителей на практике был внедрен на уровне окрисполкома. Каждый сотрудник лично полностью отвечал за порученное дело и имел заместителя (одного другому), который должен был знать работу замещаемого сотрудника. Все ответственные исполнители подчинялись непосредственно председателю окрисполкома (или его заместителю), при этом руководство их работой не объединялось по определенному отраслевому принципу.

Но после шести месяцев работы реорганизованного аппарата обнаружилась отрицательная ее сторона – отсутствие связи между отдельными исполнителями, их обособленность, что ограничивало возможности комплексного решения социально-экономических проблем. Сами авторы системы ответственных исполнителей пришли к выводу о необходимости создания в аппарате окрисполкома четырех отраслевых групп: промышленности, строительства и транспорта; торговли, финансов, страхования; сельского хозяйства; социально-культурного строительства и труда. Каждая группа объединяла всех инспекторов конкретной отрасли и возглавлялась членом президиума окрисполкома, который имел право самостоятельно решать все текущие вопросы отраслевой работы.

Важнейшей целью реорганизации аппарата управления в условиях перехода к пятилетнему планированию народным хозяйством было усиление роли окрисполкомов в области планирования и контроля за выполнением планов. Первоначально предполагалось осуществить в окружном аппарате полное разделение планирования и контроля исполнения: окружная плановая комиссия должна была разрабатывать все планы (и окружного, и районного масштабов), а инспекторы – контролировать их выполнение. Таким образом, инспекторы не принимали участия в плановой работе, а плановики оставались в стороне от контроля за выполнением планов. Такое положение приводило к своеобразному «разделению властей» и необходимости поиска между плановиками и инспекторами разумного компромисса.

Однако данный вариант более подходил для прежней системы планирования, носившей преимущественно индикативный характер. В условиях укреплявшейся централизации руководства экономикой и директивного подхода к планированию по пятилеткам этот опыт признали отрицательным. Было решено строить деятельность окружного аппарата на базе единой планово-контрольной работы: один орган и планировал, и контролировал выполнение планов. Организационно такой принцип был оформлен в пределах четырех (отмеченных выше) отраслевых групп, внутри которых отдельные инспекторы одновре-

менно занимались и планированием, и проверкой выполнения планов. За пределами этих четырех групп планово-контрольные функции осуществляла отдельная группа по сводному планированию, основной задачей которой являлось составление сводного плана на основе отраслевых планов, подготовленных инспекторами [89, с. 113, 115].

Таким образом, с 1927 г. актуализировалась проблема оптимизации органов местной власти и управления путем перераспределения функций от республиканских на низовые (главным образом районные) структуры власти. Наркоматы и ведомства БССР должны были концентрировать свое внимание прежде всего на вопросах стратегического развития республики, общего планирования, общего руководства и проверки исполнения. Конечно, речь не шла о формировании какой-либо самостоятельной стратегической линии развития для БССР – республиканское руководство исходило из указаний общесоюзного центра и решало задачи их адаптации к условиям республики. Всю практическую исполнительскую работу, ранее осуществлявшуюся наркоматами, начали передавать низовым органам (главным образом районам и горсоветам окружных городов). В практику входили новые формы организации управленческой деятельности, которые должны были ликвидировать широко распространенный принцип «коллегальности», чаще всего на практике дававший возможность советским чиновникам списывать свои просчеты и ошибки на коллективные решения. Функциональная (инспекторская) система предусматривала усиление персональной ответственности кадров за свой участок работы.

Примечательно, что управленческие реорганизации в конце 1920-х гг. первоначально внедрялись не повсеместно, а выборочно. Шла проверка предложенных вариантов в отдельных регионах и структурах власти, что позволяло скорректировать изначальные теоретические новации с учетом практики их реализации. Такой рациональный подход к реорганизациям не только в сфере управления, но и в иных областях жизни общества, во всей советской истории был скорее исключением, чем правилом.

2.2. Под флагом «обострения классовой борьбы»: избирательные кампании в местные Советы БССР

2.2.1. Выборы 1921–1922 гг.: новые условия, старые методы

Большевистское руководство всегда открыто заявляло о своем разрыве с прежними, «буржуазными» представлениями о демократии и стремлении создания нового (по их мнению высшего) советского типа демократии. В. И. Ленин в 1921 г. утверждал, что «советский строй есть максимум демократизма для рабочих и крестьян, и в то же время он означает разрыв с буржуазным демократизмом и возникновение нового, всемирно-исторического, типа демократии, именно: пролетарского демократизма или диктатуры пролетариата» [90, с. 147]. Определяющим в понимании этого нового типа демократии являлась идея превращения «пролетариев и беднейших крестьян-полупролетариев... в постоянную и единственную основу всего государственного аппарата» и «неуклонное подавление сопротивления эксплуататоров», для достижения чего программа РКП(б) признавала не только возможным, но и необходимым лишение «эксплуататоров» политических прав и свобод [91, с. 42]. Отличительными чертами «социалистического характера демократизма советского» В. И. Ленин считал, во-первых, то, что «избирателями являются трудящиеся и эксплуатируемые массы, буржуазия исключается», во-вторых, что «массы сами определяют порядок и сроки выборов при полной свободе отзыва выбранных», в-третьих, что «создается наилучшая массовая организация авангарда трудящихся, крупнопромышленного пролетариата, позволяющая ему руководить наиболее широкими массами эксплуатируемых...» [92, с. 203]. Представляется важным при анализе и оценке избирательных кампаний 1920-х гг. учитывать эти сложившиеся к началу периода принципиальные представления правящих партийно-советских кругов о советском типе демократии.

Несмотря на внешний успех выборной кампании в местные Советы конца 1920 г., белорусское партийно-советское руководство ясно осознавало остроту положения в низовых органах власти. На объединенной конференции заведующих уездными отделами управления 29–31 января 1921 г. руководители белорусского НКВД отмечали, что «на местах есть лишь видимость советской власти благодаря внешности ее организации... в них /в волисполкомы и сельсоветы – *авт.*/ попали элементы, которым там не место... волисполкомы и сельсоветы создавались по разным принципам благодаря тому, что выезжавшими

в этот пожарный момент на места товарищами давались различные указания...» [34, л. 58].

Для организации выборов 1921 г. в сельские Советы и на волостные съезды Советов на основе российских правовых нормативных актов НКВД Белоруссии подготовил свою инструкцию, утвержденную ЦИК ССРБ 28 апреля 1921 г. [41, л. 11–13]. Выборы в сельсоветы (со ссылкой на Конституцию РСФСР) назначались уисполкомами и проводились один раз в три месяца. Инструкция содержала перечень лиц, лишенных избирательных прав в соответствии со ст. 65 Конституции РСФСР: лица, живущие на нетрудовые доходы, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, частные торговцы, монахи и служители религиозных культов и т. п. Эта инструкция устанавливала норму представительства в сельсовет – один депутат на 100 человек населения, при этом в сельсовете не могло быть более 50 и менее трех депутатов.

Для проведения выборной кампании создавались избирательные комиссии (уездные, волостные и сельские) из 3 членов каждая, которые формировались местными органами власти и ими же контролировались. Так, уездная избирательная комиссия создавалась решением уисполкома в составе двух представителей уисполкома и одного уездного профбюро, волостная – постановлением волисполкома из двух представителей от волисполкома и одного от уездной избирательной комиссии (председатель), сельская – постановлением уисполкома под председательством члена волостной избирательной комиссии. Выборы проводились на избирательных собраниях (в случае избрания сельсовета от различных, далеко отстоящих друг от друга селений, создавались отдельные избирательные участки) и считались состоявшимися при условии присутствия «половины избирателей». Однако активность крестьян на выборах была низкая и при строгом соблюдении этого требования во многих местах выборы вообще бы не состоялись. В связи с этим инструкция устанавливала возможность признания выборов состоявшимися и при меньшей явке, но при формальном условии «своевременного оповещения избирателей о собрании». Выборы могли проводиться «с согласия большинства... открытым голосованием», т. е. возможность тайного голосования еще не исключалась. Открытое голосование могло проводиться или по каждой кандидатуре отдельно, или списком. Избранным считался кандидат, получивший простое большинство голосов присутствовавших избирателей.

Инструкция предусматривала возможность отзыва членов сельсоветов в трех случаях: во-первых, по требованию, исходившему от

большинства избирателей сельсовета, во-вторых, если депутат не выполняет данных ему сельсоветом поручений, в-третьих, при осуждении за преступление. Согласно ей каждые три месяца собирались и волостные съезды Советов, делегатами которых являлись все депутаты сельсоветов.

Для организации выборов в городские и местечковые Советы 2 июля 1921 г. СНК ССРБ утвердил специальную инструкцию [43, л. 1, 32–33]. Как и сельсоветы, городские и местечковые Советы избирались сроком на три месяца. Избирательным правом могли пользоваться рабочие и служащие фабрик и заводов, красноармейцы, служащие общественных учреждений, лица, «добывающие средства к жизни производительным общепользным трудом, не эксплуатирующим чужого труда и не занимающихся торговлей (кустари, мелкие ремесленники)», а также учащиеся вузов и школьники, достигшие 18 летнего возраста. Норма представительства в городские и местечковые Советы дифференцировалась в зависимости от численности городского населения. Города и местечки с населением от 1500 до 5000 жителей выбирали по одному депутату на 100 граждан, с населением от 5000 до 7000 – одного депутата из 125 граждан, от 7000 до 10000 – одного из 150 и свыше 10000 – одного из 200. Выборы проводились на избирательных собраниях открытым голосованием по спискам или отдельным кандидатурам относительным большинством голосов.

Согласно законодательству, перевыборы в местные органы власти, избранные в ноябре–декабре 1920 г., должны были состояться через три (сельсоветы и волисполкомы) и шесть (уисполкомы) месяцев. Однако провели их лишь летом 1921 г., да и только в трех уездах (в июне – в Мозырском, в июле – в Минском и Борисовском). В трех остальных (Бобруйском, Слуцком и Игуменском) белорусский ЦИК перевыборы отменил из-за высокой активности антисоветских и криминальных вооруженных формирований [44, л. 24–24об.].

Одной из главных проблем в налаживании деятельности местных органов был явный дефицит необходимых власти как руководящих (ответственных), так и технических работников. Проведенная в апреле–июне 1921 г. Президиумом ЦИК ССРБ проверка показала, что из 116 председателей волисполкомов 46 не соответствовали своему назначению по деловым и политическим качествам, а в составе некоторых волисполкомов и сельсоветов оказались «враждебные советской власти элементы» [9, с. 176].

19 октября 1921 г. в Минске состоялось совещание председателя СНК ССРБ А. Г. Червякова с председателями уисполкомов. На нем

вновь рассматривались вопросы привлечения квалифицированных кадров управленцев в местные органы власти в условиях, когда выбранные члены волисполкомов и сельсоветов самовольно, несмотря на официальный запрет, покидали свои должности [6, л. 60]. Сложности с кадрами местных управленцев были связаны с рядом причин. Во-первых, с их низким материальным обеспечением и продолжавшимися систематическими долгами по выплате зарплаты. Так, за первое полугодие 1921 г. в Минском уезде задолженность по зарплате членам сельсоветов и волисполкомов составила 42640 тыс. р., по Бобруйскому – 23252 тыс. р., Мозырскому – 19000 тыс. р., Борисовскому – 52150 тыс. р. [36, л. 1–2]. Во-вторых, с широкой практикой бессистемных арестов членов сельсоветов и волисполкомов различными органами гражданской и военной власти. Для решения этих двух первоочередных проблем совещание отметило необходимость «своевременно выплачивать жалование, снабжать канцелярскими принадлежностями и выдавать пайки, освободить от трудовой и гужевой повинности членов сельсоветов и волисполкомов», а также разрешить аресты членов сельсоветов и волисполкомов только вышестоящим гражданским инстанциям [43, л. 60].

Кроме того, для стабилизации ситуации с местными кадрами продолжили использование и репрессивных механизмов. 19 ноября 1921 г. НКВД ССРБ подготовил и разослал на места циркулярное распоряжение, согласно которому члены сельсоветов и волисполкомов, самовольно покидавшие свои должности, должны рассматриваться «как лица злостные, вносящие дезорганизацию в государственный аппарат» и привлекаться к ответственности в административном и судебном порядке. В случае поступления заявления о сложении с себя выборных полномочий оно должно было рассматриваться президиумом уисполкома «с занесением в протокол мотивированного постановления» [44, л. 163].

Кроме дефицита ответственных работников требовалось решить проблему острой нехватки технических работников, прежде всего на уровне волостей и сельсоветов. В июле 1921 г. уездные исполкомы сообщали, что в Минском уезде в срочном порядке требуется для волостей четыре секретаря, 20 делопроизводителей и 20 переписчиков и журналистов, в Бобруйском – 21 делопроизводитель, в Мозырском – 10 секретарей и 18 делопроизводителей, в Борисовском – 8 секретарей и 35 делопроизводителей. Низкая зарплата и слабое продовольственное снабжение технических работников приводило к тому, что

люди отказывались работать на этих должностях. Для решения проблемы прибегли к знакомым военным методам – мобилизациям. Распоряжением ЦИК ССРБ Наркомату труда была поставлена задача принудительного направления технических работников в волости. В итоге удалось к концу августа 1921 г. для работы в волисполкомах и сельсоветах мобилизовать и отправить 108 человек делопроизводителей и секретарей, в том числе из Минска – 43, Игумена – 11, Борисова, Слуцка и Бобруйска – по 18 [36, л. 7].

На том же совещании в Минске 19 октября 1921 г. в Минске обсуждался вопрос о подготовке и проведении выборов в местные Советы, а также об избрании делегатов на III Всебелорусский съезд Советов. Было решено перевыборную кампанию начать с 10 ноября, к 5 декабря закончить все уездные съезды Советов, а Всебелорусский съезд Советов созвать к 10 декабря 1921 г. [43, л. 60]. В этот же день ЦИК утвердил такие сроки в официальном порядке [42, л. 37об.].

Перевыборы конца 1921 г. проводились на основе апрельской (для сельских Советов) и июльской (для городских и местечковых Советов) инструкций. На местах в эти инструкции, руководствуясь прежней практикой правового нигилизма и «революционной целесообразностью», местные органы власти вносили свои изменения. Так, руководство Игуменского уезда решило исключить из числа лишенных избирательных прав семьи красноармейцев и малоземельных крестьян, применявших наемный труд на постоянной основе, в то же время лишив избирательных прав «семьи бандитов». Эти новации Наркоматом внутренних дел ССРБ официально были отвергнуты. Вместе с тем предложение о лишении избирательных прав членов «семей бандитов» получило лишь формальное возражение, которое по своей сути стимулировало местные власти к его применению: белорусский НКВД подчеркивал, что лишение избирательных прав «семей бандитов» «хотя фактически и желательно, но юридически не может фигурировать в инструкции по перевыборам». В целом всем местным органам власти запрещалось «буквально изменять инструкцию, утвержденную президиумом ЦИК». Они могли «только преподать местам разъяснения к тому или другому пункту инструкции и то непротиворечивые самой сути инструкции» [46, л. 13–13об.].

В результате перевыборов конца 1921 г. белорусскому партийно-советскому руководству удалось решить главную проблему – обеспечить руководство правящей большевистской партии центральными и местными органами власти. «Среднестатистический» член

волисполкома существенно не отличался от своего предшественника 1920 г.: мужчина в возрасте от 20 до 40 лет с низшим образованием, крестьянин, большевик (в большинстве случаев) или беспартийный. Однако по уездам существовали свои особенности в партийном составе: так, в Минском и Борисовском уездах в волисполкомах значительное большинство имели беспартийные. Как и в декабре 1920 г., в состав волисполкомов не вошло ни одного представителя других, кроме коммунистической, партий [38, л. 50–52об.]

Уездные съезды состоялись с 1 по 9 декабря 1921 г. На них небольшое преимущество получили беспартийные делегаты: 749 из 1373 (55 %). Тем не менее именно за коммунистами оказалось абсолютное большинство мест во вновь избранных уисполкомах (81 %), а также большинство избранных делегатов на III Всебелорусский съезд Советов (73 %). «Портрет» делегата Всебелорусского съезда выглядел так: белорус, коммунист в возрасте от 20 до 40 лет, со средним или низшим образованием, из крестьян или рабочих [подсчитано автором по: 38, л. 63–64, 161–161об.].

Переход к мирному развитию и нэпу создавал для большевистской власти опасность активизации «непролетарских» слоев населения, проникновение их во властные местные структуры. В этой связи прежний курс военного времени на обеспечение доминирования бедняцких слоев населения в местных органах власти сохранялся и оставался решающим направлением в советской работе. Результаты выборов в местные органы власти, степень партийно-советского контроля вышестоящих органов за их организацией и проведением определяли возможность проведения практической работы по реализации решений центральных правящих структур и в целом сохранение власти большевиков в крестьянской стране.

Предвыборная риторика в 1922 г. сохраняла стиль военного времени. В листовке к перевыборам, изданной Мозырским уисполкомом, говорилось: «...рабочий и крестьянин, смотри зорко за своим врагом, который одевает советскую маску, желая заслужить доверие и таким образом попасть в Советы, получить власть. Рабочий и крестьянин, смотри в оба глаза и будь начеку!». Выборы проводились прежними методами военного времени с произвольным толкованием законодательства (в том числе в вопросе лишения избирательных прав), избранием в члены сельсоветов крестьян «по очереди» [93, л. 78]. Кандидатуры в сельсоветы намечались волисполкомами и местными большевистскими организациями из беднейшего крестьянства и демо-

билизованных красноармейцев. В своем большинстве они получали поддержку на избирательных собраниях голосами тех же самых бедняков, составляя просоветское ядро органов советской власти на селе.

Из крестьян были избраны 97 % членов сельсоветов, среди которых более половины составили крестьяне-бедняки. Более важно было обеспечить необходимый для власти бедняцко-большевистский состав волостных съездов Советов, что, в свою очередь, позволило сформировать провластный состав волисполкомов. В волисполкомах коммунисты получили 45 % мест (в сельсоветах лишь 0,3 %), а 70 % их членов из крестьян составили бедняки. С ростом административного статуса органа власти среди избранных в исполкомы сокращалась доля середняков и зажиточных: если в сельсоветах середняки составили 38 %, а зажиточные – 6 %, то в волисполкомах – соответственно 32 и 1 %.

На уездных съездах Советов преобладание бедняцко-большевистских представителей было абсолютным: по сведениям о перевыборах по четырем уездам (Минскому, Борисовскому, Слуцкому и Игуменскому) среди крестьян-делегатов уездных съездов Советов значился только один зажиточный, а бедняки составили 88 %. По сведениям по шести уездам республики на уездных съездах 57 % делегатов были коммунистами или комсомольцами. Этим самым обеспечивалось абсолютное преобладание коммунистов и бедноты в уисполкомах: среди 66 членов всех шести уисполкомов только два – по одному в Игуменском и Бобруйском уездах – были беспартийными, а 100 % членов уисполкомов проходили по категории «беднота» (даже те, кто по социальному положению относился к «интеллигенции» и «рабочим»). Реализация классового подхода к системе представительства позволила на уровне уездов обеспечить непропорционально высокую долю выходцев из рабочих: на уездных съездах Советов рабочие составили 25 %, крестьяне – 55 %, служащие – 15 %, среди членов уисполкомов – соответственно 32, 36 и 25 % [подсчитано автором по: 94, л. 191, 195], [95, л. 4об.–10].

Таким образом, переход к мирным условиям жизни советского белорусского общества не привел к видимым изменениям в организации и проведении выборных кампаний и формировании органов местной власти. Несмотря на внешние изменения, замену чрезвычайных органов власти (ревкомов) на гражданские выборные органы (Советы) по-прежнему преобладали военно-коммунистические методы.

В связи с тем, что напрямую население выбирало только в низшие органы власти (сельсоветы, горсоветы), степень «советскости»

этих структур определялась партийными и советскими органами долей присутствия в них представителей беднейших слоев населения. В условиях дефицита коммунистов на местах это давало возможность обеспечить на волостных и уездных съездах коммунистическое большинство в решающем звене местного руководства и управления – уездных исполкомах.

Острой оставалась проблема обеспечения местных исполнительных органов власти кадрами. Прежде всего это особенно ощущалось на уровне сельсоветов – самого массового звена властной иерархии. Низкий уровень оплаты председателей сельсоветов и членов волисполкомов приводил к значительной текучести этих кадров. Еще в большей мере такой дефицит испытывали местные органы власти всех уровней в технических работниках. Для решения кадровой проблемы власти использовали прежние репрессивные меры (трудовые мобилизации, запрещение самовольного оставления выборных должностей), только декларируя необходимость повышения материальной заинтересованности управленческих кадров (зарплата и продовольственное снабжение).

2.2.2. «Лицом к деревне» и избирательные кампании (1923–1926 гг.)

Перед руководящими структурами в начале 1920-х гг. стояла серьезная задача – активизировать деятельность низовых органов местной власти (прежде всего сельсоветов и волисполкомов) по реализации новых задач советской деревенской политики. В условиях восстановительного периода партийно-советское руководство все острее стало понимать, что в аграрной стране с абсолютным преобладанием крестьянского населения вопрос о сохранении и укреплении советской власти есть вопрос об отношениях крестьян к этой власти. Поэтому новая экономическая политика и предусматривала прежде всего установление экономических отношений с деревней, ускоренное восстановление и наращивание сельскохозяйственного производства как основы для выхода из послевоенной экономической разрухи. XII съезд РКП(б) (апрель 1923 г.) в качестве «важнейшей политической задачи, определяющей весь исход революции», выделил необходимость «с величайшим вниманием и тщательностью оберегать и развивать союз рабочего класса с крестьянством» [91, с. 405]. Во-первых, для этого предусматривалось широкое развитие в деревне всех видов кооперации, «сосредоточение на деловой хозяйственной работе на основе помощи крестьянскому хозяйству», создание доступного крестьянам (прежде всего маломощным) кредита, подъем культуры сель-

скохозяйственного производства. При этом такая политика должна была носить ярко выраженный классовый характер: предлагалось возложить «главные экономические тяготы на наиболее зажиточные хозяйства», облегчив «экономические тяготы, падающие на маломощные хозяйства, вплоть до полного освобождения от тех или других из них (например, от некоторых налогов) беднейшие слои деревни» [91, с. 473–476].

Во-вторых, отмечалась необходимость «систематической работы над улучшением и исправлением советского аппарата в деревне». Ставилась задача усиления работы волисполкомов и сельсоветов «в области хозяйственного и культурного обслуживания деревни», превращения сельсовета в «центр хозяйственной и культурной жизни села». В постановлении съезда достаточно подробно перечислялись те сферы деятельности, в которых это «усиление» должно было произойти прежде всего: землеустройство, переход к культурному хозяйству, улучшение дорог, организация противопожарной охраны, агрономического, ветеринарного дела, почтовой связи, ремонт школ и т. д.

Опасение вызывало отмечавшееся в различных регионах СССР оживление активности зажиточных слоев населения и их стремление подчинить своему влиянию или даже возглавить сельсоветы и волисполкомы. В связи с этим отмечалась необходимость обеспечить «за беднотой и мелким крестьянством» руководящее значение в низовом советском аппарате, проведя «перегруппировку партийных сил в сторону деревни» [91, с. 476–478].

По сути, решения съезда ориентировали партийные организации и подконтрольные им советские органы власти и управления не на поиск разумного компромисса между различными группами крестьянства в интересах быстрого восстановления экономики, поощрения стремления к увеличению производства и личного благосостояния, а на продолжение классовой борьбы в деревне, объединение бедноты и середнячества против зажиточных слоев деревни, но уже в мирных условиях, без применения характерных для военного времени открытых репрессивных средств и методов. Именно с влиянием зажиточной части крестьянства власть связывала все недостатки работы низовых органов власти – «навыки крепостнической грубости, презрение к крестьянству и его нуждам, высокомерное пренебрежение к его темноте, неграмотности» [91, с. 473]. Предполагалось, что вовлечение в советскую работу «бывших красноармейцев, средних и особенно маломощных крестьян» позволит все эти моменты быстро из-

жить (хотя и до этого сельсоветы преимущественно и состояли из этого «близкого советской власти» «беднейшего элемента»).

В результате формируется новый курс правящей партии, проводившийся под лозунгом «Лицом к деревне». Он получил свое развитие в решениях XIII Всесоюзной партконференции (16–18 января 1924 г.), XIII съезда РКП(б) (23–31 мая 1924 г.), октябрьского (1924 г.) пленума ЦК РКП(б) и в окончательном варианте был сформулирован в резолюции октябрьского пленума ЦК РКП(б) 25–27 октября 1925 г. «О работе партии среди деревенской бедноты». Главной задачей в деревне определялось проведение «политики освобождения среднего крестьянства из-под влияния кулачества и укрепление союза пролетариата и беднейших слоев крестьянства со средним крестьянством...». Решающее место отводилось курсу на «оживления Советов», вовлечению в их работу широких масс бедняков и середняков. Беднота по-прежнему рассматривалась в качестве социальной опоры для реализации большевистской политики в деревне и задача ее организационного сплочения определялась основной в работе организаций РКП(б). В частности, предлагалось в период перевыборных кампаний (как в вообще в работе Советов) проводить отдельные собрания бедноты, создавать группы бедноты. Вместе с тем постоянно звучала идея огромного значения привлечения к советской работе и середняка: указывалось на большую опасность «забвения важнейшего в данный момент значения основной середняцкой массы крестьянства», что приводит «к разрыву союза рабочих и крестьян, и, следовательно, к ослаблению пролетарской диктатуры в стране». Все организационные формы работы с беднотой должны были реализовываться с широким участием середняков вплоть до совместного выдвижения кандидатов в Советы беднотой и середнячеством [96, с. 230–235].

Даже первые, сделанные еще в самом общем виде, заявления о переходе к новому курсу советской власти в деревне привели к росту интереса крестьянства к процессам формирования местных органов власти. Уже на выборах 1923 г. партийные и советские органы отмечали «критическое отношение крестьян к выборам новых и отчетам старых сельсоветов», постепенный отход их от метода «очередности пребывания в сельсовете», «бодрое», «сочувственное» и «сознательное» отношение бедняков и середняков к перевыборам Советов в связи с государственными льготами по сельхозналогу. Одновременно возрастала активность зажиточных крестьян, стремившихся провести в сельсоветы своих кандидатов. Стало сложнее проводить в сельсоветы предложенные «сверху» кандидатуры: так, в Слуцком уезде из на-

меченных избиркомами 373 кандидатов в сельсоветы были избраны только 182 [93, л. 121–124об., 158, 175а].

Выборы 1923 г. (октябрь–декабрь) проходили на основе прежней инструкции 1922 г. В связи с массовыми фактами произвольного лишения избирательных прав при перевыборах 1922 г. Центральная избирательная комиссия БССР в своем секретном циркуляре от 16 ноября 1923 г. обязывала все уездные избирательные комиссии строго придерживаться норм Конституции РСФСР. Разъяснялось, что избирательные комиссии могут допускать к участию в выборах из ранее лишенных избирательных прав тех, кто предоставит «удостоверение от фабзавкома, сельского общества или месткома... о том, что данное лицо в настоящее время не эксплуатирует чужого труда, живет на средства, добываемые его личным трудом и вполне доказал свою лояльность к Советской власти». Запрещалось лишать избирательного права лиц, получавших проценты с вкладов трудовых сберкасс, с облигаций, займов, а также лиц, занимавшихся сельским хозяйством и пользовавшихся сезонным наемным трудом. Данные разъяснения в точности копировали положения аналогичного документа, принятого ВЦИК еще 31 августа 1922 г. [93, л. 5–5а, 115–116].

В выборной кампании 1923 г. в «старой» БССР (в границах шести уездов) было лишено избирательных прав 10088 человек старше 18 лет (1,7 % всех избирателей), из них торговцев и коммерческих посредников – 4510 человек (45 %), служителей церкви – 1076 (10,7 %), использовавших наемный труд – 1047 (10,4 %) [94, л. 196].

С 1923 г. в качестве важного результата выборов стал выступать процент явки избирателей. Количество избирателей, принявших участие в выборах, уже предстает делом политическим, показателем степени доверия населения как к местным органам власти, так и вообще к советской системе общественных отношений. В 1923 г. на выборы сельсоветов явилось 50,4 % сельских жителей, имевших право голоса (по «укрупненной» БССР в границах 1924 г. – 45,3 %) [5, с. 25], [94, л. 193].

Партийный, социальный и национальный состав избранных местных исполкомов «укрупненной» БССР отличался в зависимости от их административного статуса: заметно, что с его повышением значительно возрастала доля коммунистов, рабочих и «прочих» (основную часть которых составляли служащие), евреев и русских, понижалась – беспартийных, крестьян и белорусов (табл. 2.3).

Таблица 2.3

**Состав сельсоветов, волостных и уездных исполкомов БССР
на 01.02.1924 г., %***

Категория	Сельсоветы	Волисполкомы	Уисполкомы
Коммунисты	3,5	58,3	91,7
<i>Социальное положение</i>			
Рабочие	2,9	14,5	33,3
Крестьяне	94,9	66,2	28,0
Прочие	2,2	19,3	38,7
<i>Национальность</i>			
Белорусы	90,6	83,9	48,4
Русские	5,5	11,9	20,9
Поляки	0,9	1,5	3,6
Евреи	1,5	1,6	19,6
Прочие	1,5	1,1	7,5

*Источник [подсчитано автором по: 97, л. 106].

В 1923 г. фиксируется наличие представителей от «других политических партий» (вероятнее всего, одной оставшейся в БССР легальной меньшевистской партии – БПС-Р) в сельсоветах (47 из 6753 членов) и среди делегатов волостных съездов Советов (37 из 4892), хотя никто из них не стал ни председателем сельсовета, ни членом волисполкома [94, л. 193]. В целом официальные итоги перевыборов 1923 г. в местные органы власти в БССР вполне устраивали белорусскую республиканскую партийно-советскую власть и укрепляли надежду на усиление в будущем роста активности населения, его доверия и поддержки советской власти.

Выборы 1924 г. проходили уже в условиях оформившегося нового курса «Лицом к деревне». Вопрос о его реализации стал главным в работе расширенного пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б 11–14 ноября 1924 г. В докладе секретаря ЦК КП(б)Б А. И. Криницкого основное внимание было уделено новым задачам партийной и советской работы в деревне. В резолюции пленума по вопросу «Очередные задачи КП(б)Б» отмечалась необходимость перехода от административных методов работы в деревне к методам «советской общественности под руководством Коммунистической партии» и создание бедняцко-средняцкого актива. «Стержнем» этой советской общественности определялись сельсоветы: вся жизнь села должна была концентрироваться вокруг сельсовета, а все важнейшие вопросы жизни деревни (политические, хозяйственные, культурные) в обязательном порядке рассматриваться на его заседаниях. Особо оговаривалась необходи-

мость отказа партийных органов (партячек, райкомов) в практической работе от подмены сельсоветов, важность перенесения «центра тяжести с административной и аппаратной работы на организацию массовой работы под руководством советских органов», осуществления партийного руководства прежде всего через членов партии, подготовку проектов решений сельсоветов и «обработку общественного мнения» [98, л. 7–7об.].

На выборах 1924 г. белорусское партийно-советское руководство планировало закрепить и развить наметившиеся позитивные моменты предыдущей избирательной кампании. В новой избирательной кампании ЦК КП(б)Б ставил задачу перед местными партийными и советскими органами «еще больше упрочить и усилить связь нашей партии и органов советской власти с широкими массами рабочих и крестьян», вовлекая в нее «широкие слои трудящихся масс города и деревни». Расписывались основные подготовительные предвыборные мероприятия и их последовательность: от созыва в каждом сельсовете «крестьянских конференций» с отчетами райисполкомов, ККОВ (Комитетов крестьянских обществ взаимопомощи) и обсуждением местных вопросов, перевыборов сельсоветов до проведения районных и окружных съездов Советов с типовой повесткой дня.

В работе по подготовке и проведению перевыборов главное внимание всех местных органов власти обращалось, во-первых, на «подбор соответствующего аппарата в сельсоветах и райисполкомах» и необходимость «добиться, чтобы... в райисполкомах и более крупных сельсоветах, имеющих особое значение (торгово-промышленные и другие)... основное ядро работников состояло из коммунистов, вполне соответствующих своему назначению». Сельсоветы, как и ранее, должны были формироваться прежде всего из крестьянской бедноты, демобилизованных красноармейцев, батраков и «лучшей части интеллигенции, преданной советской власти». При выборах в горсоветы ставилась задача вовлечения в руководящие органы большего числа беспартийных рабочих и работниц «от станка».

Во-вторых, вся избирательная кампания должна была исходить из «наличия классового расслоения города и деревни, которое за последнее время выявилось» и роста «политической активности» буржуазии.

В-третьих, для руководства всей избирательной кампанией (в том числе и деятельностью официальных избирательных комиссий) при окружкомах КП(б)Б создавались специальные комиссии в составе секретаря окружкома (или зав. орготделом окружкома), зав. агитаци-

онно-пропагандистским отделом окружкома, председателя окрисполкома, представителей окрпрофбюро, женского отдела, комсомольской организации и военного гарнизона [97, л. 81а–83].

Инструкция о перевыборах городских и сельских Советов и о созыве районных и окружных съездов Советов, утвержденная на заседании президиума ЦИК БССР 10 октября 1924 г., в очередной раз дублировала перечень категорий лиц, лишенных избирательного права. По-прежнему действовало право избирательных комиссий произвольно, по своему усмотрению, исходя из «революционной целесообразности» лишать избирательного права любого с формулировкой «пользуются своим правом в ущерб интересам Республики» [99, л. 113–114]. Официальным основанием для этого служила ст. 16 Конституции БССР: «Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, ССРБ лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции» [40, с. 189].

«Бывший нетрудовой элемент» (переставшие использовать наемный труд, жить за нетрудовые доходы и заниматься торговлей и посредничеством) вызывал у власти подозрения в искренности своих положительных чувств к ней. Участие такого «бывшего нетрудового» лица в выборах допускалось только решением окружных избирательных комиссий и только (как и ранее) при наличии документа от фабзавкома, сельского общества или месткома, подтверждавшего, что он «по своему классовому положению» не подлежит лишению избирательных прав, «живет на средства, добываемые его личным трудом и вполне доказал свою лояльность по отношению к Советской власти» [99, л. 114–115].

На основе этой инструкции белорусский НКВД разработал и разослал на места свои разъяснения и инструкции. Так, всем сельсоветам был рекомендован подробный перечень вопросов и порядок их рассмотрения при отчетах перед крестьянами. Перечень включал 18 позиций, в том числе характеристика состава сельсовета, количество и содержание заслушанных на заседаниях вопросов и результаты их решения, недостатки при сборе налогов, достаточно подробно – вопросы сферы народного образования и т. д. [62, л. 2об.].

Инструктивным письмом НКВД от 13 октября 1924 г. в соответствии с указаниями ЦК КП(б)Б менялся состав избирательных комиссий: если инструкция о выборах ЦИК БССР предусматривала образование окружных и районных избирательных комиссий в составе 3 членов, то письмо НКВД рекомендовало создавать окружные ко-

миссии из 7 членов (предложенный перечень буквально копировал состав окружных партийных комиссий по проведению перевыборов), а районные комиссии дополнялись в обязательном порядке секретарем райкома КП(б)Б. В результате окружные избирательные комиссии по существу превратились в партийно-советские комиссии, а вся выборная кампания оказалась под прямым руководством партийных органов [62, л. 1].

Официальные итоги выборов 1924 г. в сельсоветы для власти были оптимистичные. По докладам командированных на места представителей, протоколам, отчетам и информации окрисполкомов и окружных избирательных комиссий выборы в сельсоветы «прошли вполне успешно и удовлетворительно». Председатель республиканской Центральной избирательной комиссии Е. Кроль докладывал о «росте авторитета новых сельсоветов, а вместе с этим и росте влияния их на массы», уверенно заявляя о возможности превращения вновь избранных сельсоветов в «центры сельской общественной, хозяйственной и промышленной жизни на принципах самодеятельности трудящихся масс». Основаниями для такого оптимизма выступали «хорошо проведенная предвыборная кампания», экономический рост деревни и «заметный подъем политической и общественной сознательности крестьянства», укрупнение сельсоветов в связи с новым административно-территориальным делением и расширение их прав и обязанностей. В сельсоветах абсолютное большинство получили бедняки и середняки (в том числе «наиболее пролетарские слои крестьянства» – безлошадные и освобожденные от налога, батраки и рабочие составили 38 % членов сельсоветов), доля коммунистов увеличилась до 8 %. В составах райисполкомов «наиболее пролетарские слои» составили 46,4 %, члены и кандидаты в члены КП(б)Б – 60 % [97, л. 40–45].

Избирательных прав было лишено 1,6 % всех жителей республики старше 18 лет. Из них 30,5 % были лишены избирательных прав как «частные торговцы, торговые и коммерческие посредники», осужденные составили 11,6 %, «живущие на нетрудовые доходы» – 11 %, «монахи, духовные служители церкви и религиозных культов» и «служащие и агенты бывшей полиции, корпуса жандармов и охранных отделений» – по 10,5 %, с формулировкой «за пользование правами в ущерб интересам революции» – 6 % [97, л. 187].

Наибольшая активность в перевыборной кампании партийными органами фиксировалась среди зажиточной части крестьянства, стремившихся провести своих кандидатов в сельсоветы. Выделялась их

организованность: они проводили тайные собрания, готовили свои списки кандидатов и активно их отстаивали, агитируя против коммунистов и комсомольцев под лозунгом «Нет советской власти, а кучка коммунистов захватила власть». Звучали призывы организации собственных крестьянских союзов для защиты интересов сельского населения. По информации союзного ОГПУ, начало движения за создание крестьянских союзов пришлось как раз на конец 1924 г. Количество инициатив по созданию таких союзов в БССР определялось десятками, а по СССР – сотнями. Органы ОГПУ предупреждали власти, что «идея создания крестьянских союзов имеет тенденцию к установлению контроля над советским аппаратом и, как логичное завершение, к захвату власти» [100, с. 552]. Широкий отклик среди крестьянства находили заявления о несправедливости особого положения рабочих и городского населения как следствие «ножниц цен» («наше дешево, городское дорого»).

Партийные и советские органы отмечали возросшую активность середняков, пытавшихся позиционировать себя самостоятельной (и от бедняков, и от зажиточных) силой под лозунгом «справедливых, поступающих по закону Советов». Средняки мало доверяли официальным кандидатам от власти, стремясь подбирать и проводить своих. Бедняки были менее активны, однако и среди них проявлялось понимание своих интересов и необходимости их отстаивания через «свои», бедняцкие сельсоветы. Наиболее активную часть избирателей, поддерживавших коммунистические ячейки и их кандидатов, составила середняцкая и бедняцкая молодежь, а также демобилизованные красноармейцы. Сельская интеллигенция в ряде случаев активно выступала в поддержку комячеек, однако большая ее часть еще колебалась и стремилась остаться в стороне от этой классовой борьбы в деревне: «пойти за кулаком – бедняки вышибут, ...пойти за бедняком – то кулаки и самый лучший выход – это быть в стороне от всех этих дел» [97, л. 20–24, 35–36], [98, л. 18–20].

Недостатки избирательной кампании (прежде всего административный нажим, нарушение законодательства о лишении избирательных прав) первоначально в большинстве отчетов, докладов и информации подавались как носившие частный характер. Однако наряду с этими заявлениями в ряде документов говорилось о том, что количество нарушений значительно больше, много скрыто «между строчками казенных отчетов «об удовлетворительных» перевыборах», что у крестьян «осталось невысказанного из-за того, что «все равно своего посадят» [97, л. 36].

Несмотря на заявления о возросшей политической и общественной сознательности крестьянства значительно сократилась явка на выборы. В среднем по республике по официальным данным в выборах приняло участие лишь 35,5 % имевших на это право (в 1923 г. – 45,3 %). Ниже средней по республике явка была зафиксирована в пяти из десяти округов: меньше всего на выборы явилось крестьян в Витебском округе (20 %), больше всего – в Могилевском (55,2 %). Результаты явки избирателей разительно отличались и в пределах округов: так, в Полоцком округе при средней явке 23 % в Ульском районе она составила 11,4 %, а в Дриссенском – 100 %, в Минском округе явка колебалась от 11,4 % в Червенском районе до 97,3 % в Пуховичском, в Оршанском округе – от 24,3 % в Леднянском районе до 93,4 % в Дрибинском. По данным по 88 (из 100) районам БССР в 17 из них явка составила менее 15 %, в 24 – от 15 до 25 %, в 9 – от 25 до 35 %, в 17 – от 35 до 50 %, в 21 – от 50 % и выше [97, л. 1–6, 37–38]. И это с учетом того, что традиционно эти сведения о явке на выборы давались приблизительные и всегда преувеличенные. Тем не менее такой резкий спад избирательной активности первоначально особой тревоги у белорусского руководства (как местного, так и республиканского) не вызывал – выборы прошли, а результаты формирования местных органов власти партийно-советское руководство вполне устраивали.

На состоявшемся с 11 по 14 ноября 1924 г. заседании расширенного Пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б в докладе секретаря ЦК А. И. Криницкого «Очередные задачи КП(б)Б» итоги выборов рассматривались только с точки зрения обострения классовой борьбы в деревне. В принятой резолюции ставилась задача «тщательно изучать, систематически наблюдать и парализовать силы, враждебные коммунистической партии и советской власти». К ним были отнесены церковь, религиозные секты, кулацкие группировки, «зачатки враждебных нам политических группировок на селе, в частности бандитского характера». В очередной раз указывалось на необходимость изменения стиля и методов работы (отказ от администрирования и переход к организации массовой работы, активизация деятельности сельсоветов и превращение их в «стержень всей общественности на селе», первоочередная ориентация на бедняцко-средняцкие слои населения). Предлагалось для повышения эффективности работы сельсоветов и проведения советской деревенской политики посылать на места ответственных работников сроком на 1–3 месяца, разработать схему привлечения беспартийных крестьян и рабочих к работе в сельсоветах, районных и окружных исполкомах, ЦИК и СНК БССР [98, л. 7–9, 19–20].

Таким образом, с формальной точки зрения итоги перевыборной кампании вполне устраивали белорусское партийно-советское руководство. Поэтому неожиданно для всей белорусской вертикали власти результаты перевыборов решено было пересмотреть. Связано это не с «прозрением» белорусских властей, а с указаниями из Москвы. По всему СССР при проведении местных выборов в Советы 1924 г. было выявлена масса нарушений, которые шли вразрез с партийным курсом «Лицом к деревне», линией на активизацию деятельности Советов сельского и волостного уровня и привлечение к управлению широких середняцких слоев деревни. В постановлении Президиума ЦИК СССР от 16 января 1925 г. перечислялись две главные причины, вызывающие необходимость отмены результатов выборов и проведение новых: во-первых, явка избирателей менее 35 %, во-вторых, наличие жалоб со стороны граждан на незаконные действия органов и учреждений (избирательных комиссий и т. п.), руководивших выборами. При этом итоги выборов отменялись даже при наличии только одной из указанных причин. Они могли быть отменены как в целом по всей территории губернии или округа, так и в какой-либо их части. Вновь внимание местных органов власти обращалось «на имевшие место необоснованные и незаконные лишения избирательных прав [тех] граждан», которые «по точному смыслу соответствующих статей конституций союзных республик избирательных прав не лишаются». Предусматривалось введение повесточной системы оповещения избирателей о предоставлении им избирательного права, а также о месте и времени избирательного собрания [101, л. 61–62].

В этот же день 16 января 1925 г. Президиум ЦИК БССР заслушал доклад республиканского НКВД о результатах перевыборов сельсоветов и райисполкомов. Ссылаясь на отсутствие полных сведений об итогах перевыборов, республиканской Центральной избирательной комиссии поручалось собрать необходимые материалы, систематизировать их и в двухнедельный срок «представить исчерпывающий доклад с соответствующими выводами». При этом заранее признавалась необходимость проведения повторных выборов, причину чего свели только к обязанности выполнить распоряжение ЦИК СССР о «наибольшем вовлечении населения в выборную кампанию» [102, л. 170].

Пленум ЦК КП(б)Б (25–29 января 1925 г.) еще раз вернулся к оценке выборов 1924 г. На нем (как и на предыдущем, ноябрьском 1924 г.) вновь прозвучала оптимистическая оценка хода и итогов выборной кампании 1924 г. В очередной раз говорилось о значительном

росте активности всех групп населения, усилении социального расчленения и обострении классовой борьбы в деревне, росте влияния коммунистов и комсомольцев, демобилизованных красноармейцев. Низкая явка избирателей объяснялась главным образом причинами технического порядка – увеличением расстояния до центров сельсоветов после их укрупнения. Наличие административного нажима как причины крестьянского абсентеизма белорусское партийное руководство признало скорее под давлением Москвы, чем исходя из собственного анализа ситуации в республике. На пленуме говорилось лишь об «отдельных случаях» административного нажима и лишь «по отдельным административным районам». В отличие от постановления ЦИК СССР, в решении пленума ЦК КП(б)Б отмечалась необходимость проведения обязательных перевыборов только в тех сельсоветах, где процент явки был менее 15 %. Предусматривалось также проведение перевыборов там, где «наблюдается недовольство основной массы бедняков и середняков проведенными выборами сельсоветов», при этом необходимую для перевыборов степень «недовольства» должны были установить мобилизованные в деревню ответственные работники «путем проверки на месте действительного отношения крестьянства к вновь избранному сельсовету» [103, л. 7–8об.].

Однако свести до минимума количество сельсоветов, подлежащих перевыборам, белорусскому руководству не удалось и пришлось их организовывать на основании требований постановления ЦИК СССР. 31 января соответствующее решение было принято Президиумом ЦИК БССР, хотя и он (вслед за ЦК КП(б)Б) главной причиной повторных выборов в республике выделил «несоответствие прежней системы выборов условиям нового административного деления Республики», совершенно не упоминая о нарушениях в избирательной кампании 1924 г. [102, л. 7].

7 февраля 1925 г. совещание председателей райисполкомов по докладу «О сельских советах и Комитетах крестьянской общественной взаимопомощи и мерах к укреплению их» приняло резолюцию, в которой вновь основными причинами снижения явки избирателей на выборы в сельсоветы БССР назывались технические обстоятельства: отсутствие необходимых помещений, увеличение дальности до центров сельсоветов в связи с укрупнением сельсоветов и хуторизацией деревень. При этом использование административных методов в выборной кампании 1924 г. признавалось уже явлением «не редким». Вместе с тем совещание пыталось в смягченном виде сохранить ос-

новой смысл решений январского Пленума ЦК КП(б)Б: подчеркивалось, что в основном составы выбранных сельсоветов отвечают интересам советской власти, отражают реальную ситуацию в белорусской деревне и пользуются поддержкой основной массы крестьянского населения, в связи с чем повторные перевыборы должны носить локальный характер. В резолюции отмечалась необходимость подходить к новым перевыборам «с полной серьезностью и осторожностью и не производить излишней ломки сельсоветов там, где они оказались на должной высоте и не вызывают недовольства со стороны населения» [104, с. 90–94].

9 февраля 1925 г. Бюро ЦК КП(б)Б было вынуждено изменить решение январского пленума в соответствии с требованиями союзных партийных и советских инстанций, что в советском порядке 12 февраля 1925 г. было оформлено республиканской Центральной избирательной комиссией [62, л. 129–130], [105, л. 102].

Отношение местных партийных органов к отмене выборов было неоднозначное. Возникали опасения, что «в результате этого шага могут приобрести значительное влияние зажиточные слои крестьянства, наиболее активного». Настораживали имевшиеся среди части крестьян представления, что новые выборы позволят «освободить Советы от коммунистов», а также рост активности зажиточной части крестьянства при очевидном усилении пессимизма бедноты [97, л. 149].

Большая часть деревенских коммунистов отнеслась к новым перевыборам «весьма поверхностно», продолжая действовать прежними методами. Для разъяснения новых подходов к выборам, их организации на места были посланы ответственные работники: 77 – из Минска, 164 – из окружных центров. Всего в январе–феврале 1925 г. ЦК КП(б)Б направил в сельскую местность 398 работников республиканского и окружного аппарата [9, с. 185]. В результате по информации ЦК КП(б)Б отношение местных партийных организаций изменилось: большая часть сельских коммунистов стали вести «правильную работу на деле», меньшая «в силу политнеграмотности, старых навыков работы» так и не смогла «понять и усвоить директивы ЦК и задач партии» [97, л. 157–158].

Основная часть крестьянства рассматривала решение об отмене результатов выборов как результат стремления власти изменить подходы к деревенской политике: «коммунисты опомнились, что надо идти вместе с нами, а не диктовать», «партия... решила обратить самое большое внимание на то, чтобы мы могли быть сами хозяевами на селе, а не то чтобы с нами не считались» [97, л. 149].

При повторных перевыборах для облегчения возможности посещения выборных собраний крестьянами, проживавшими далеко от центров сельсоветов, стало применяться деление крупных сельсоветов на выборные участки. Эта система в ряде случаев использовалась еще в ходе выборов 1924 г. и дала тогда существенный рост избирательной явки. Также вводилась повесточная система оповещения избирателей: повестки с приглашением на выборы вручались каждому члену семьи, имевшему право голоса, а не только хозяину двора.

У крестьянства впервые появилась надежда на проведение настоящего свободных выборов: «Соввласть теперь предоставила полный демократизм делу выборов сельсоветов», «Мы впервые имеем возможность выбирать кого хотим». Крестьяне положительно восприняли отсутствие заранее подготовленных избиркомами списков кандидатов в члены сельсоветов («население легко вздохнуло, видя новый порядок выборов без списков, без нажима и проч.»). По информации с мест крестьяне стали «смелее высказываться вообще, смелее и настойчивее предъявлять требования», «деревня начинает поднимать голову с надеждой на новую советскую власть и новые настоящие советские порядки» [97, л. 149, 158–159]. По сути этим самым власть признала, что предыдущие выборы проходили под сильным административным нажимом и при отсутствии реальной свободы волеизлияния.

Зажиточные крестьяне вместе со священниками активно агитировали крестьян за своих кандидатов. Беднота без прямой и жесткой поддержки со стороны власти оказалась к такой ситуации не готовой. Одна ее часть, как и прежде, проявила безразличие и к этим выборам, другая организовано выступала против кандидатов зажиточных крестьян, третья по причинам нехватки средств к существованию, «дороговизны в особенности хлеба», наоборот, выступала в поддержку таких кандидатов в надежде получить от последних быструю и реальную помощь. Наибольшую активность проявило середнячество, которое, «не будучи увлеченным ни особо зажиточными, но и оттерев и бедноту», и определило исход перевыборов весны 1925 г. [97, л. 150–151].

Перевыборы были проведены в 670 из 1206 сельсоветов. Явка на выборы составила в среднем по республике 42,5 % (от 39,3 % в Борисовском до 46,1 % в Калининском и Витебском округах). В условиях значительного ограничения использования «административного ресурса» общей тенденцией стало укрепление позиций середнячества и

резкое падение роли бедноты во всех выборных органах власти. В сельсоветах процент безлошадных сократился с 13,7 до 12,3 %, освобожденных от сельхозналога – с 12,1 до 6,5 %, батраков и рабочих – с 5,9 до 3,4 %. Уменьшилась доля коммунистов (с 8 до 6,2 %) и комсомольцев (с 9,4 до 6,7 %). Еще в большей степени беднота потеряла свои позиции среди новых председателей сельсоветов: на эту должность не был избран ни один освобожденный от сельхозналога (в 1924 г. – 10,5 %), «безлошадные» председатели составили лишь 0,3 % вместо прежних 29,3 %. Процент коммунистов среди председателей сельсоветов сократился с 33,6 до 27,7 %, комсомольцев – с 8,5 до 6,7 % [97, л. 154].

Эта тенденция проявилась и при проведенных одновременно перевыборах в 71 райисполком. На районных съездах Советов депутаты из «безлошадных» крестьян составили только 1,5 % вместо прежних 13,4 %, освобожденных от налога – 0,9 вместо 6,9 %. Также снизился процент коммунистов (с 26,5 до 24,6 %) и комсомольцев (с 13,3 до 9,4 %). В новых райисполкомах «безлошадные» крестьяне составили 16,5 % (вместо прежних 18,4 %), освобожденных от налога – 4,3 % (вместо 13,8 %), батраки и рабочие – 13,2 % (вместо 34,6 %). Среди председателей райисполкомов, как и раньше, все были коммунистами [97, л. 154–155].

Заметно, что процент «безлошадных» в райисполкомах оказался выше, чем в сельсоветах и среди делегатов районных съездов. Такой результат официально объяснялся «более сильным влиянием партии на райсъездах», а в реальности – использованием при выборах райисполкомов «административного ресурса», который применялся на уровне сельсоветов в весьма ограниченном масштабе.

По-прежнему серьезным недостатком проведенной избирательной кампании оставалось произвольное толкование на местах законодательства о лишении избирательных прав. Эти нарушения отмечались по всему СССР: лишались избирательных прав кустари, имевшие подсобные предприятия (мельницу, просорушку, маслобойку и т. п.), служители при храмах и домах культа, певчие, органисты, члены церковных советов и т. п. В связи с этим Президиум ЦИК СССР 8 апреля 1925 г. был вынужден вновь обратить внимание ЦИК союзных республик на необходимость строгого выполнения избирательного законодательства [106, л. 193–194].

Таким образом, перевыборы начала 1925 г. оказались первыми в условиях советской власти вполне демократическими. В условиях практического отсутствия административного нажима выборы в сельсоветы стали площадкой реальной политической борьбы интересов различных групп крестьянства, где в большинстве случаев сообщество беднота выступала с середняком. Решающей фигурой в сельсоветах стал середняк, заинтересованный в их превращении в реально действующий орган местной власти, повышении его роли в решении местных экономических и социально-культурных проблем. Выборы привели к росту доверия крестьян к советской власти. Несмотря на сокращение доли коммунистов в сельсоветах реально авторитет КП(б)Б в деревне вырос: крестьяне голосовали против конкретных коммунистов, дискредитировавших себя в их глазах, и при этом в массовом порядке просили вышестоящие партийные органы прислать для работы в сельсоветах «честных коммунистов».

Экономические мероприятия советской власти в деревне (снижение сельхозналога на 1924–1925 хоз. г. от 1 до 10 % в зависимости от мощности единоличного крестьянского хозяйства, изменения в законодательстве об аренде земли и использовании наемного труда, развитие кооперации и т. п.) способствовали укреплению доверия крестьянства к ней. В выступлениях и личных беседах крестьяне говорили: «Большевики изучили жизнь крестьянина и стремятся к ее улучшению», «Из-за коммунистов нам снизили налог», «Теперь я уверен, что советская власть может защитить крестьянина и вывести нас из трудного положения» [107, л. 72–73]. Высшее партийно-советское руководство республики отмечало значительное усиление низовых органов советской власти, улучшение персонального состава работников, методов работы самих органов, «которые в настоящее время являются более живыми и более работоспособными, лучше справляются с теми задачами, которые стоят перед ними» [108, с. 234].

Вместе с тем у крестьянства все еще оставалось недоверие к мероприятиям власти. Так, первые известия о снижении сельхозналога многие крестьяне встретили настороженно: «Советская власть дает временную передышку, снизила налог, чтобы еще более поднять его в следующем году», «Советская власть налог снизила, зато цены на хлеб снижаются, товаров нет, они дорогие – в общем крестьяне проигрывают». Беднейшая часть крестьянства курс «лицом к деревне» воспринимала как «ослабление внимания Советской власти к бедняку

и выдвижение на первое место экономической выгоды для государства», новый диктат по принципу «вы должны делать так, как мы хотим, а не так, как вы хотите» [107, л. 72–73].

18 апреля 1925 г. на деревенском Совещании при ЦК КП(б)Б был рассмотрен вопрос «О состоянии и работе деревенских организаций КПБ». Выводы совещания оказались прямо противоположными оценкам ноябрьского (1924 г.) Пленума ЦК КП(б)Б о первых итогах проведения курса «лицом к деревне» в БССР. С одной стороны, утверждалось, что «в основном произошел перелом в отношении новых методов и форм работы. Значительная часть районных организаций и ячеек правильно развертывает работу, привлекая повышенный интерес к себе крестьянства и завоевывая авторитет». Однако, с другой стороны, указывалось, что «преобладают старые методы работы, шаблон, расплывчатая агитация вместо деловой работы по постановке и разрешению вопросов деревни», «кампанейский» характер работы партячек («по циркулярам» и только во время проведения каких-либо кампаний), в результате чего авторитет коммунистических ячеек среди крестьянства слабый. Участники совещания подвергли критике содержащийся в резолюции ноябрьского (1924 г.) Пленума ЦК КП(б)Б вывод об единодушии партийных организаций БССР в вопросе о работе в деревне, отметив, что такой вывод еще не может быть полностью отнесен к деревенской части коммунистов [109, л. 102–110].

Подобного рода недостатки были типичны для работы основной части местных органов советской власти (сельских, местечковых и городских Советов). Председатель СНК БССР И. А. Адамович отмечал, что «есть еще много недочетов в работе сельских и городских советов: мало плановости, много бюрократизма и формализма. Они не вполне отвечают на нужды и хозяйственные запросы рабочих, крестьян, кустарей, интеллигенции и т. д.» [108, с. 62].

Несмотря на это весной 1925 г. белорусское партийно-советское руководство проявляло оптимизм, констатируя поворот основной массы крестьянства в сторону сознательной поддержки советской власти. В ходе очередной избирательной кампании в местные Советы (декабрь 1925 г. – февраль 1926 г.) власти решали задачу закрепления позитивных тенденций предыдущих выборов. К началу новой избирательной кампании по республике были восстановлены в избирательных правах до 30 % ранее их лишенных. Избирательные права получили пользовавшиеся временно наемным трудом в сельском хозяйст-

ве, торговавшие в разнос, а также кустари, имевшие не более одного наемного рабочего или двух учеников при условии личного труда [68, л. 52], [106, л. 33]. Инструкция ЦИК БССР о проведении выборов (ноябрь 1925 г.) зафиксировала (исходя из опыта начала 1925 г.) порядок отмены выборов: они отменялись в случае явки менее 35 % избирателей или признания обоснованными поступивших от граждан жалоб на незаконные действия органов, руководивших выборами. При этом отмена выборов могла касаться как всего состава Совета, так и отдельных его членов [106, л. 28–40].

Перевыборы 1926 г. уже свидетельствовали о формировании системы подготовки и проведения избирательной кампании. Прежде перевыборная кампания в сельсоветы проходила в один день: на избирательных собраниях сначала заслушивали отчет прежнего состава сельсовета, затем проходило его обсуждение и все заканчивалось выборами нового состава Совета. С 1926 г. избирательная кампания уже четко делилась на три части: предварительная (подготовка населения к выборам), отчетная (отчеты перед населением местных органов власти) и непосредственно выборная. К середине ноября 1925 г. вопрос о перевыборах в Советы был рассмотрен во всех окружках КП(б)Б, в большинстве округов состоялись совещания председателей райисполкомов с участием секретарей деревенских парторганизаций, обсуждавших практические вопросы избирательной кампании. В районах, в свою очередь, провели пленумы райкомов КП(б)Б, районные партийные собрания, расширенные пленумы райисполкомов. В деревнях проходили собрания деревенских партячеек с участием беспартийных крестьян, совещания председателей и секретарей сельсоветов и собрания бедноты [68, л. 50]. На места для организации и контроля за проведением перевыборов направлялись ответственные работники (так, Витебский окружком послал в районы до 70 человек, Мозырский окружком – 26 человек).

Территория сельсоветов разбивалась в среднем на 5–7 избирательных участков, что в значительной мере расширяло возможности участия крестьян в выборной кампании. Повсеместно была введена повесточная система. В целом партийные и советские органы отмечали отсутствие при выборах административного нажима («крестьяне там, где партийцы или комсомольцы не проявили себя, свободно проваливали их»), хотя отдельные случаи его применения не отрицались [68, л. 34], [106, л. 332, 335].

По-прежнему ход и итоги перевыборов партийно-советские органы власти анализировали главным образом под углом зрения классовой борьбы в деревне. В очередной раз они фиксировали «обострение классовой борьбы», хотя ничего принципиально нового в отношении различных слоев крестьянства и их поведении на перевыборах 1926 г. не отмечалось. На отчетных собраниях зажиточная часть крестьянства, как и ранее, активности не проявляла. Отмечалась их организованность за пределами этих собраний: проведение открытых соборных собраний в противовес официальным собраниям бедноты, индивидуальная работа с крестьянами, подготовка собственных списков кандидатов в члены сельсоветов, экономическое давление на бедноту (предоставление или не предоставление бедноте помощи лошаадьми, соломой и т. п.). Сообщалось, что в Витебском округе была даже создана «кулацкая» организация «Думка крестьянина» (около 50 человек) [106, л. 334].

Зажиточное крестьянство действовало нешаблонно: в одних случаях кулаки «выставляли себя защитниками бедноты, противопоставляя ее городу», использовали национальные моменты («советская власть дает землю евреям и иностранцам, а о бедноте и не думает»), «противопоставляли крестьян совхозам», в других – «брали курс на середняка и старались противопоставить его бедняку как «лодырю» [68, л. 339].

Все также пассивно вела себя беднота, среди которой власти отмечали сильные «иждивенческие настроения и уравнивательные тенденции, которые отталкивают от нее середняка». Слабое участие в перевыборах приняли батраки и сельская интеллигенция. Наибольшую активность проявили середняки, однако в отличие от весны 1925 г., когда они повсеместно выступали вместе с беднотой против зажиточной части деревни, наметилась их определенная дифференциация. Одна группа середняков (менее обеспеченные) шла в союзе с беднотой, другая – колебалась. Серьезные опасения в партийных инстанциях (несмотря на единичность фактов – по трем районам Минского округа фиксировались отдельные случаи, когда середняки вместе с кулачеством «провалили бедноту») вызывала третья группа, которая «смыкалась с кулаком на базе близких собственнических интересов», выражая недовольство бедняком-«лодырем» и предоставленными ему властью экономическими льготами [68, л. 64]. В целом же отмечалось укрепление прежней тенденции объединения середняков с беднотой – по оценке председателя Центральной избирательной ко-

миссии БССР А. И. Хацкевича «бедняк и середняк определенно заявляют о своей солидарности в противовес кулачеству и об общности интересов середняка и бедняка» [106, л. 295].

Оценивая перевыборы Советов 1926 г., объединенный Пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) (14–23 июля 1926 г.) назвал их «первой после окончания гражданской войны и упрочения пролетарской диктатуры широкой и открытой избирательной кампанией», в которой «выступили открыто... основные социальные группы избирателей города и деревни» [91, с. 148–149].

Явка на перевыборы 1926 г. в сельсоветы оказалась даже выше весны 1925 г.: на избирательные участки пришло 46,5 % имевших избирательное право [68, л. 354].

Как повсеместно отмечалось в различных отчетах, сводках и информациях о ходе и результатах перевыборов 1926 г., за редким исключением намеченные партийными и советскими органами кандидатуры проходили в состав сельсоветов. Сохранилась тенденция сокращения доли беднейших слоев населения среди избранных членов сельсоветов. Вместе с тем среди председателей сельсоветов (которые по-прежнему чаще всего единолично решали вопросы, относившиеся к компетенции сельсоветов) их доля вновь значительно возросла – власти все же более подходил на этой должности бедняк, а не середняк, более самостоятельный в своих действиях, менее от нее экономически зависимый и подверженный контролю (табл. 2.4).

Таблица 2.4

Имущественное положение членов сельсоветов в 1924–1926 гг.*

Сельсоветы	Освобожденные от сельхозналога		
	1924 г.	1925 г.	1926 г.
Члены	25,8	19,2	14,1
Председатели	39,8	0,3	22,3

*Источник [71, с. 260].

Возросла и доля в сельсоветах коммунистов и комсомольцев (табл. 2.5).

Партийный состав сельсоветов БССР 1924–1926 гг.*

Сельсоветы	Члены и кандидаты в члены КП(б)Б			Члены и кандидаты в члены ЛКСМБ		
	1924 г.	1925 г.	1926 г.	1924 г.	1925 г.	1926 г.
Члены сельсоветов	8,0	6,4	8,5	9,4	6,9	9,5
Председатели сельсоветов	33,6	27,8	32,3	8,5	6,6	7,3

*Источник [71, с. 260].

Районные съезды Советов прошли в нужном для власти русле – «деловито и оживленно», с высокой активностью делегатов (по каждому вопросу повестки дня выступали от 15 до 35 человек). Главным образом наиболее горячо обсуждались практически важные для крестьянства вопросы – о лесе, медицинской помощи, школьном строительстве, мелиорации, землеустройстве, кредитах. Среди делегатов съезда вновь снизилась доля беднейших слоев населения – безлошадных с 12,5 до 10 %, освобожденных от налога – с 8,84 до 5,4 %. Впервые отмечались отдельные случаи активности зажиточной части делегатов съездов и их стремление (безрезультатное) провести своих кандидатов в райисполкомы. В составах райисполкомов, обновившихся на 50 %, доля крестьян сократилась с 47,8 до 40,6 %, «безлошадных» – с 20,7 до 13,1 % при прежнем небольшой доле освобожденных от налога (5,1 против 4,6 %). Но, как и в случаях с сельсоветами, резко укрепилась позиция бедноты среди председателей райисполкомов – выходцев из крестьянства (с 1 до 46,6 % такой категории председателей) [68, л. 381].

Если ситуация с подбором ответственных работников в органах местной власти (главным образом на уровне районов и округов) большого беспокойства в центральных инстанциях не вызывала, то своей остроты не терял вопрос кадрового обеспечения местных органов власти и управления техническими работниками. Президиум ЦИК СССР 30 июня 1926 г. утвердил циркуляр всем ЦИК союзных республик об усилении работы технического аппарата в волости и на селе, улучшении его квалификации и обеспечения его необходимыми материальными средствами [111, л. 4–5]. Основными проблемами технического аппарата местных органов власти были текучесть кадров, низкая их квалификация, огромная отчетность, отсутствие необходимых для текущей работы материалов и в особенности – низкая

заработная плата этих работников. Перед исполкомами ставились две главные задачи: повысить с нового бюджетного года «в пределах роста местного бюджета» зарплаты технических работников, во-вторых, провести рационализацию их работы путем сокращения и улучшения отчетности. В БССР ситуация с зарплатой технических работников сельсоветов и райисполкомов была в целом лучше, чем в среднем по СССР. Если по Союзу в январе 1926 г. 15 % всех секретарей сельсоветов получали по 10 р. в месяц, 23 % – от 10 до 15 р., 40 % – от 15 до 20 р., то в БССР их зарплата в среднем составляла 20 р. 32 коп. Делопроизводитель в райисполкомах БССР получал в месяц 25 р. 15 коп., а в среднем по СССР более трети их – менее 20 р. Однако и эта зарплата была низкой: в 1925/26 хоз. г. среднемесячный заработок рабочего составлял 47,4 р. (в цензовой промышленности – 50,4 р.), служащего – 47,65 р. В 1926/27 хоз. г. в БССР зарплату техническим работникам подняли: в сельсоветах – на 7,6 %, в райисполкомах – от 19,2 % у машинистки до 39,2 % у конюха. Также в исполнение циркуляра ЦИК СССР в республике была подготовлена и с 1 декабря 1926 г. введена новая система делопроизводства во всех райисполкомах и сельсоветах, подготовлены два пособия по делопроизводству – одно для райисполкомов, второе – для сельских и местечковых Советов [41, с. 109–110], [111, л. 4–8].

В результате в середине 1920-х гг. в связи с новой официальной партийно-государственной политикой «Лицом к деревне» властям удалось в значительной мере переломить негативное отношение населения к выборам в местные органы власти как к простой процедуре с заранее заданными властью их итогами. Они (прежде всего на уровне сельсоветов) стали ареной настоящей политической борьбы, где власти пришлось использовать широкий арсенал средств (экономических, организационных, пропагандистских) для формирования необходимого ей состава сельсоветов. Итоги выборов стала определять позиция середняков, проявивших не только желание артикулировать свои интересы как общекрестьянские, но и способность их отстаивать в условиях значительного сокращения административного нажима со стороны властей.

2.2.3. Выборы Советов 1927–1929 гг.: «бедняцкий ренессанс»

Очередная перевыборная кампания в местные Советы началась с постановления ЦИК БССР от 23 октября 1926 г. о создании республиканской Центральной избирательной комиссии во главе с секретарем ЦИК БССР Д. С. Чернушевичем [33, л. 40]. Постановлением ЦИК БССР от 13 ноября 1926 г. утверждалась инструкция о выборах в Советы, определившая порядок создания окружных, районных, городских, местечковых и сельских избирательных комиссий, круг избирателей и лиц, лишенных избирательного права, порядок составления списков избирателей и т. д., а также установившая сроки проведения предвыборной (с 25 ноября по 31 декабря 1926 г.) и избирательной (с 1 января по 5 апреля 1927 г.) кампаний. Постановлением республиканского ЦИК от 10 декабря 1926 г. определялись нормы представительства при выборах в горсоветы, одинаковые как для окружных, так и неокружных городов. Избирательные собрания считались правомочными при явке не менее 35 % при выборах в сельские и местечковые Советы и не менее 50 % – в городские. Выборы должны были проходить только открытым голосованием, избранными считались кандидаты, получившие простое большинство голосов [111, л. 13–22об., 32, 35].

Избирательная кампания 1927 г. традиционно сопровождалась заявлениями партийных и советских органов об «обострении классовой борьбы», хотя, как и в 1926 г., никаких фактов такого «обострения» в отчетах не содержалось. По-прежнему отмечалась активность зажиточных крестьян, вновь перечислялись уже известные ранее формы ее проявления. В период перевыборов 1927 г. фиксируется больше случаев, когда крестьяне выступали с требованиями создания собственных крестьянских союзов – такие случаи были отмечены в Витебском, Бобруйском и Речицком округах [112, л. 16], [113, л. 106].

Вместе с тем, заявляя в очередной раз об «обострении классовой борьбы», партийное руководство республики одновременно уверенно утверждало (как и в прошлые годы), что «влияние антисоветского актива на широкие слои крестьянства сужается в связи с усилением активности бедняцких и середняцких слоев деревни» [69, л. 163–164], а «все попытки этой группы в преимущественном большинстве случаев получали организованный отпор бедняцко-крестьянского блока, благодаря чему влияние кулачества на перевыборы осталось незначительным» [114, с. 77].

Для ограничения активности зажиточного крестьянства был усилен административный ресурс – принятая ЦИК БССР 13 ноября

1926 г. новая инструкция по перевыборам Советов расширила возможности местных избирательных комиссий лишать избирательных прав «нетрудовой, кулацко-нэпмановский элемент» [111, л. 13–22об.]. В частности, для ослабления экономического давления на бедняков избирательных прав лишались лица, «закабальюющие окрестное население путем систематического представления в его пользование имеющихся у них сельскохозяйственных машин, рабочего скота и проч. или постоянно занимающихся снабжением населения кредитом (товарным или денежным) на кабальных условиях». По-прежнему сохранялась возможность для окружных избирательных комиссий лишать избирательных прав тех лиц, которые, по их мнению, пользуются своими правами «в ущерб интересам социалистической революции».

В результате в перевыборную кампанию 1927 г. на 44,5 % увеличилось число лиц, лишенных избирательного права [41, с. 5]. В целом лишенные избирательных прав при перевыборах сельсоветов составили 1,45 % от всех лиц избирательного возраста, при перевыборах местечковых советов – 14 %. ЦК КП(б)Б констатировал, что инструкция проводилась на местах «в основном правильно», а процент лишенных избирательных прав «в основном соответствует социальному составу населения этих местностей» [114, с. 76].

С 1927 г. при формировании низовых властных структур в деятельности партийных и советских органов вновь реанимируется и становится ведущей ориентацией на бедняка. Подводя итоги перевыборной кампании 1926 г., объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) (июль 1926 г.) отметил «недостаточную активность бедняцкой и особенно батрацкой части деревни» и поставил задачу главное внимание уделить «привлечению в крестьянский актив батраков и бедноты», усилить роль и влияние этой части в активе и увеличить их долю во всех органах Советов [96, с. 333, 342]. Партийные руководители вновь открыто стали во всей деревенской политике ориентироваться на «пролетарией и беднейших крестьян-полупролетариев» как главную социальную опору власти. Средняк для них оставался мелкобуржуазным элементом, лишь по необходимости был союзником пролетариата в строительстве социализма, но союзником колеблющимся, нестойким и подверженным влиянию зажиточной части крестьянства. В связи с этим усиление позиций середняка в сельсоветах вызывало у партийно-советских властей опасения утраты контроля над местными Советами. Повести же середняка по «правильному пути социалистического строительства», по мысли коммунистических лидеров, могли

лишь руководимые компартией рабочие и деревенская беднота. Поэтому пленум нацеливал все партийные и советские органы при новых пере выборах в Советы не столько на рост избирательной явки, сколько на укрепление в Советах их «пролетарской части».

Развивая эти идеи, февральский (1927 г.) пленум ЦК ВКП(б) отметил необходимость обновления руководящих органов Советов, в которые должны быть вовлечены «новые, действительно активные и действительно передовые элементы рабочих и крестьян (особенно – крестьян-бедняков и батраков)» [96, с. 445–446].

Работа среди бедноты вновь становится важнейшим приоритетом партийно-советской деятельности в деревне. Окружные комитеты КП(б)Б рассылали в районы специальные письма об активизации работы с беднотой, проведении собраний бедноты с привлечением середняка для создания «бедняцко-средняцкого союза» [113, л. 15–16]. В предвыборной кампании 1927 г. в республике было проведено 4171 бедняцкое собрание, охватившие до 50 % избирательных участков. В них участвовало 153985 человек (10 % общей численности всех сельских избирателей). На большинстве таких собраний присутствовали и середняки [114, с. 76].

В результате наблюдавшееся в 1925 и 1926 гг. падение доли беднейшего крестьянства в сельсоветах было не только остановлено, но и сменилось новым ростом бедняцкой части членов сельсоветов (табл. 2.6).

Таблица 2.6

Состав сельсоветов БССР 1926 и 1927 гг. по имущественному положению*

Сельсоветы	Освобожденные от сельхозналога		Платили в 1927 г. на 1 едока в хозяйстве, р.				
	1926 г.	1927 г.	до 1	от 1 до 2	от 2 до 5	от 5 до 10	свыше 10
Члены	14,1	24,1	16,0	24,8	21,2	10,2	5,0
Председатели	22,3	25,1	17,7	26,1	20,9	10,1	3,1

*Источник [71, с. 260].

Следует учитывать, что в значительной степени увеличение доли бедняков-членов сельсоветов объяснялось расширением самой группы крестьян, подпадавших под критерии «беднота». Это стало следствием изменения налогового законодательства, которое и служило основанием для официального отнесения крестьян к той или иной социальной группе (бедняк, середняк, кулак). До 1926/27 хоз. г. сельскохозяйственный налог насчитывался по количеству земли,

лугов и крупного скота, а второстепенные отрасли сельского хозяйства (птицеводство, пчеловодство, огородничество и т. п.) не облагались. С 1926/27 хоз. г. налог стал насчитываться как с главных, так и второстепенных источников. Это (по мнению белорусского руководства) привело к тому, что «льготы коснулись и некоторой части и не маломощных, а даже и зажиточных». В результате в БССР по необлагаемому налогом минимуму было освобождено от сельхозналога 26,9 % хозяйств («бедняки»), что коррелируется с результатами выборов в сельсоветы [114, с. 51].

По итогам перевыборов 1927 г. ЦК КПБ уверенно указывал на рост бедняцко-батрацкой активности [39, л. 164]. Однако в отчетах с мест ситуация выглядела не столь оптимистично. По Могилевскому району отмечался «массовый отказ выдвигаемых кандидатур из бедноты в сельсоветы с мотивировкой «и лапти по паре подерешь, и врагов наживешь». Информационно-статистический подотдел организационно-распределительного отдела ЦК КПБ в марте 1927 г. отмечал случаи слабой активности бедноты, «совершенного провала кандидатов, выдвинутых собраниями бедноты», использования административного ресурса при созыве этих бедняцких собраний [112, л. 8, 35]. В отношении батраков в материалах к докладу ЦК КП(б)Б XI съезду КП(б)Б отмечалось, что «все же масса батрачества в предвыборной кампании была еще недостаточно активна, что объясняется слабостью проводимой среди нее работы. Некоторое влияние в смысле ограничения активности батрачества имела зависимость последних от хозяина-кулака, а также совпавшая с этим периодом кампания переэлектрификации трудоговоров» [114, с. 77].

Во всех отчетах отмечалась активность середняка, который «в абсолютном большинстве случаев на выборах выступал совместно с беднотой, поддерживая предложения бедняцких собраний, но в тех местностях, где беднота не была достаточно организована и связана с середняками, последние в отдельных случаях проявляли некоторое колебание, поддерживая временами зажиточных и кулаков» [114, с. 76–77].

В перевыборах 1927 г. приняли участие 46,2 % избирателей (с Гомельским и Речицким округами – 46,3 %) [34, с. 258]. Таким образом, явка на перевыборы 1927 г. оказалась практически на одном уровне с 1926 г. Незначительное снижение было связано как с ростом числа лишенных избирательного права, одновременным проведением большого числа кампаний в деревне (выборы народных заседателей, страхуполномоченных и т. д.), совпадением перевыборных собраний с религиозными праздниками, суровыми погодными условиями зимы 1926–1927 гг. (сильные метели и холод).

Более высокая активность была зафиксирована при перевыборах в 47 местечковых Советов – 49,6 % против 48,9 % в 1926 г. Здесь также заметен рост удельного веса бедноты в составе избранных Советов, особенно среди их председателей (табл. 2.7)

Таблица 2.7

Состав местечковых Советов БССР по имущественному положению*

Местечковые Советы	Освобожденные от сельхозналога		Платили в 1927 г. на едока в хозяйстве, р.				
	1926 г.	1927 г.	до 1	от 1 до 2	от 2 до 5	от 5 до 10	свыше 10
Члены	24,3	37,8	17,6	18,9	15,1	8,3	2,3
Председатели	22,3	61,1	22,2	5,6	11,1	–	–

*Источник [71, с. 260].

Наибольшую активность при перевыборах сельсоветов показали представители сельской интеллигенции, менее всего – крестьяне (табл. 2.8).

Таблица 2.8

Участие социальных групп в выборах 1927 г.*

Советы	Крестьяне	Сельскохозяйственные рабочие	Кустари и ремесленники	Интеллигенция
Сельские Советы	45,7	56,0	59,9	87,2
Местечковые Советы	45,0	38,0	54,6	65,4

*Источник [71, с. 259].

Продолжился рост удельного веса коммунистов и комсомольцев среди членов сельсоветов и особенно среди их председателей (табл. 2.9).

Таблица 2.9

Состав сельсоветов БССР 1926 и 1927 гг. по партийности, %*

Сельсоветы	Члены и кандидаты в члены КП(б)Б		Члены и кандидаты в члены ЛКСМБ	
	1926 г.	1927 г.	1926 г.	1927 г.
Члены	8,5	10,6	9,5	10,3
Председатели	32,3	43,7	7,3	7,4

*Источник [71, с. 260].

В русле политики белорусизации в период перевыборной кампании 1927 г. были созданы отдельные национальные избирательные

участки. Явка на перевыборы в национальных сельсоветах оказалась выше средних показателей по всем сельсоветам БССР: от 62,2 % в русских (было их всего два) и 58,45 % в еврейских (шесть сельсоветов) до 50,3 % в латышских (пять сельсоветов). Больше всего было польских национальных сельсоветов – 18, где на перевыборы явилось 50,6 % избирателей. Везде подавляющее большинство избранных составили представители титульных для сельсоветов национальностей: в еврейских – 91,2 %, польских – 84,2 %, латышских – 86,3 %, немецких – 75 %, русских – 73,9 %. Кроме еврейских сельсоветов везде абсолютное большинство составили крестьяне (в русские сельсоветы из крестьян были избраны только бедняки, в польских беднота составили 25,5 % членов) [71, с. 258, 263].

По сравнению с перевыборами 1926 г. среди членов местечковых Советов доля освобожденных от налогов по маломощности увеличилась на 10,3 %, среди членов президиумов Советов – на 11 %, председателей – на 3 % [114, с. 78]. Здесь же фиксировался самый высокий процент коммунистов среди всех низших органов местной власти – 26,8 % [71, с. 262].

Без осложнений состоялись перевыборы в городские Советы. Во всех городах они проводились на выборных собраниях, при этом, как и прежде, в большинстве отдельно для членов профсоюзов, неорганизованных групп и красноармейцев, и лишь в некоторых собрания объединяли все группы выборщиков. В 12 окружных городах большая часть избирательных собраний проходила по профсоюзам (61,2 % всех собраний), а в 16 неокружных городах – наоборот. Явка на выборы в горсоветы также традиционно оказалась выше, чем при перевыборах в сельсоветы: в окружных городах пришли на выборы 61,1 % избирателей (рост – 13,3 %), в неокружных – 62,8 % (рост – 16 %). Коммунисты в горсоветах окружных городов составили абсолютное большинство – 53,2 %, в неокружных – 36,9 %. В составе окружных горсоветов «организованные» (члены профсоюзов, контролировавшихся партийными организациями) составили 61,9 %, еще 18,7 % – делегаты от армейских частей, в неокружных – соответственно, 51,4 и 8,9 % [71, с. 266].

Перевыборы составов райисполкомов и окрисполкомов прошли для властей также без всяких неожиданностей. Необходимый контингент депутатов районных и окружных съездов Советов уже был сформирован на уровне первичных структур – сельсоветов, местечковых и городских Советов. Отработанный механизм формирования

провластного состава исполкомов сбоев не давал. По мере роста административного статуса местных органов власти и властных полномочий их членов удельный вес крестьянства в них снижался: если среди членов сельсоветов крестьяне составили 91,6 %, среди председателей сельсоветов – 92,6 %, то среди членов райисполкомов – 42,6 %, членов президиумов райисполкомов – 28,5 %, председателей райисполкомов – 22,2 %, а среди членов окрисполкомов – 28,9 %, членов президиумов окрисполкомов – 16,2 %, председателей окрисполкомов – 16,7 %. В важнейших структурах районной и окружной власти – исполкомах – главную роль играли служащие, прежде всего те, кто уже имел опыт руководящей работы и положительно себя зарекомендовавшие перед вышестоящими властями. В президиумах райисполкомов они составили 50,7 %, в президиумах окрисполкомов – 38,8 %, среди председателей райисполкомов – 59 %, окрисполкомов – 50 % [71, с. 263, 265].

Партийный состав районных и окружных органов исполнительной власти позволял партийным органам держать их деятельность под своим постоянным контролем: членами или кандидатами в члены КП(б)Б были все председатели райисполкомов и окрисполкомов, 82,4 % членов президиумов райисполкомов и 92,7 % президиумов окрисполкомов [71, с. 263, 265].

В конце 1927 г. курс «Лицом к деревне» официально сменился новым – курсом на коллективизацию сельского хозяйства в его первоначальном умеренном варианте. XV съезд ВКП(б) (декабрь 1927 г.) постановил начать «постепенный переход распыленных крестьянских хозяйств на рельсы крупного производства (коллективная обработка земли на основе интенсификации и механизации земледелия)...». В качестве приоритетной вновь актуализируется линия на расширение в сельских Советах беспартийного бедняцко-средняцкого актива прежде всего за счет усиленного вовлечения «в этот актив батрачества и маломощного крестьянства» [85, с. 17, 68].

Очередная выборная кампания по уже сложившейся традиции планировалась на конец 1927 – начало 1928 г. 26 ноября 1927 г. Президиум ЦИК БССР утвердил инструкцию по перевыборам, в точности копирующую предыдущую, установил сроки проведения выборов [111, л. 1–11]. Были созданы центральная, окружные, районные, городские, местечковые и сельские избирательные комиссии, разработаны планы проведения перевыборной кампании. Однако 5 января 1928 г. ЦИК СССР постановил перенести перевыборы в местные Советы на осень 1928 г. Аналогичное решение принял и Президиум ЦИК БССР [115, л. 5]. Причины этого

переноса лежали в нараставшем с лета 1927 г. ажиотажном спросе на основные потребительские товары, обострении «товарного голода» и новом витке кризиса хлебозаготовок, для выхода из которого власть применила чрезвычайные меры. В такой ситуации партийные и советские органы власти оказались не готовы обеспечить необходимый результат выборов в Советы.

Применение властями в деревне чрезвычайных мер позволило хлебный кризис временно, но преодолеть. 11 августа 1928 г. Президиум ЦИК СССР постановил собрать V съезд Советов СССР 15 апреля 1929 г., перевыборную отчетную кампанию начать с декабря 1928 г., а сами перевыборы в Советы – с января 1929 г. [115, л. 16, 18]. Для проведения новой избирательной кампании 1 октября 1928 г. Президиум ЦИК БССР создал республиканскую Центральную избирательную комиссию во главе с А. И. Хацкевичем и утвердил председателей окружных избирательных комиссий [116, л. 208]. Позднее были организованы и все остальные избирательные комиссии (районные, городские, местечковые и сельские).

Избирательная кампания конца 1928 г. – начала 1929 г. проходила в условиях очередного обострения кризиса хлебозаготовок и использования чрезвычайных, насильственных мер по изъятию хлеба у крестьян, возвращения к прежним методам продразверстки. В связи власти были заинтересованы как можно быстрее превратить сельсоветы на практике в действительные «органы диктатуры пролетариата в деревне», с помощью которых обеспечить проведение в деревне самообложения, усилить наступление на кулака при проведении хлебозаготовок и других видов заготовок, заставить зажиточное крестьянство сдать товарные излишки хлеба государству, активизировать процесс создания колхозов. Не случайно главной задачей перевыборной кампании 1929 г. сентябрьский (1928 г.) пленум ЦК КП(б)Б определил «дальнейшее усиление позиций рабочего класса, деревенской бедноты и сельскохозяйственных рабочих» [80, с. 60].

Вновь выборная кампания проходила под знаменем «обострения классовой борьбы в деревне». Риторика постановления объединенного пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б (28 ноября – 1 декабря 1928 г.), посвященного задачам партийных организаций в перевыборной кампании Советов, буквально пронизана этой идеей. Перевыборы Советов 1929 г. предстают как едва ли не решающее сражение с контрреволюционными элементами, звучат фразы: «решительное наступление на капиталистические элементы», «бешеное сопротивление и усиление борь-

бы со стороны враждебных классов», «подавление капиталистических элементов», «классовые враги деятельно готовятся к перевыборной советской кампании, мобилизуя все враждебные нам силы», «кулачество развернет на выборах усиленную борьбу за середняка» и т. п. Пленум поставил в качестве главной задачу «самым решительным образом подготовить рабочие массы, бедняков и середняков деревни к дружному отпору враждебным, антипролетарским силам... и развитию дальнейшего политического наступления на капиталистические элементы города и деревни» [80, с. 73–78].

На обострение классовой борьбы в предстоящих выборах Советов ориентировали местные партийные организации и союзные партийные инстанции. По итогам подготовительного к перевыборам периода во все республиканские партийные организации было направлено письмо информационного отдела ЦК ВКП(б), в котором указывалось на «искривления классовой линии отдельными коммунистами и партийными организациями в деревне». В письме приводились факты «смазывания, а нередко и прямого искажения классовой линии в деревне», заявлялось, что «отрицание наличия кулака и классовой борьбы в деревне, желание жить в мире с кулаком, прямая смычка с кулаком, все это становится болезнью уже не отдельных, а очень многих коммунистов в деревне». В частности, среди прочих приводились факты по Пуховичскому, Острошиц-Городокскому и Чашникскому районам БССР [117, л. 1–15].

Действительно, можно говорить о наличии в это время объективных условий для реального обострения классовой борьбы в деревне. Жесткие меры власти по принудительному изъятию зерна у зажиточной части крестьянства и части середняков стимулировали их антисоветскую активность вплоть до действий насильственного характера против партийных и советских крестьянских активистов. Информационный подотдел ЦК КП(б)Б в январе 1929 г. отмечал, что «классовая борьба при перевыборах советов... выявляется почти повсеместно и в значительном большинстве носила ярко резкий характер» [118, л. 20].

Постановлением Президиума ЦИК для облегчения контроля над перевыборными процедурами были разукрупнены избирательные участки (не более 200–300 человек на каждый вместо ранее 500–600). В результате в БССР число сельских избирательных участков увеличилось с 9191 до 10044. За счет расширения представительства в сельские и местечковые Советы (один член стал выбираться от 100 человек, а не от 200) планировалось удвоить количество втянутого в

практическую работу Советов сельского актива из бедноты. Усиливалась ответственность лиц за препятствие экономически зависимым от них избирателям осуществлять свое избирательное право. Впервые было принято решение о посылке в деревню рабочих бригад города для участия в перевыборах [83, с. 21].

Как и в прошлые годы, на отчетных собраниях активность зажиточных крестьян была слабая, но она значительно возросла накануне выборных собраний и непосредственно на них: проведение «кулацких собраний, агитация середняка и бедняка, запугивание, обещания, компроментация отдельных партийных и советских работников, а то и всей власти». Они приходили на собрания бедноты, агитировали за своих кандидатов в члены сельсоветов. Использовался и экономический фактор, чтобы склонить на свою сторону бедняков: так, кулаки в Осиповичском районе продавали хлеб бедноте по 1 р. 60 коп. за пуд (рыночная цена составляла 5–6 р.); беднякам предлагались деньги за поддержку кандидатов кулаков и т. п. Власти с тревогой отмечали большую активность кулачества, его «изворотливость» и переход «от обороны к контратаке», что способствовало росту их авторитета: по информации с мест, «благодаря своей организованности и сплоченности кулацко-зжиточный элемент деревни, пользуясь отдельными нашими недостатками, критикует их, компрометирует отдельных работников, партию, власть, запугивает бедноту экономически и террористическим путем... имеет свое влияние на часть более зажиточного середнячества, а частично, в отдельных случаях, и бедняцтва, при помощи этих групп имеет успехи, проводя кое-где свои кандидатуры в состав сельсоветов» [118, л. 20–21, 24]. Информационный отдел ЦК ВКП(б) характерным для всех регионов Советского Союза отмечал умелое использование кулаками «основных организационных форм и методов нашей массовой работы» (кулацкие «избиркомы», «агитпромы», «группы бедноты», «вечера вопросов и ответов») [117, л. 8].

Фиксировались отдельные случаи (не носившие массового систематического характера) прямого насилия против просоветских крестьянских активистов (в Хотимском районе в период перевыборной кампании был убит активист – бедняк Демкин, сожжено сено председателя ККОВ, в Гомельском районе избит комсомолец, совершено покушение на члена ККОВ и трех курсантов совпартшколы, проводивших собрание бедноты и т. д.) [118, л. 24об.].

В отчетах о ходе перевыборной кампании отмечалось, что в большинстве случаев беднота выступала против кулака, хотя

основное место отводилось случаям «колебания» бедняка, влияния кулачества на позиции бедняка. С удовлетворением отмечалось, что подавляющая часть середняков шла за беднотой, однако одновременно утверждалось, что не удалось создать «блок бедноты и середняка», что в ряде случаев середняк «пассивен, колеблется, более зажиточная часть присоединяется к кулачеству, а бывают случаи, когда все середнячество идет за кулаком» [118, л. 21–22, 25–26].

Подобная противоречивость вытекала из заранее поставленной перед партийно-советскими органами задачи: обеспечить необходимый для власти результат перевыборов (бедняцко-середняцкий состав сельсоветов при доминировании бедняцкого актива), при этом привести доказательства тезиса о «массовом обострении классовой борьбы в деревне» и угрозы советской власти со стороны зажиточной части крестьянства, упирая на ее организованность в противовес отсутствию таковой у бедноты и середняка.

Перевыборы 1929 г. показали значительный рост явки избирателей по всем уровням Советов и всем основным категориям избирателей (табл. 2.10 и 2.11).

Таблица 2.10

Явка на выборы в местные Советы БССР в 1926–1929 гг., %*

Советы	1926 г.	1927 г.	1929 г.
Сельские	46,5	46,2	58,7
Местечковые	48,9	49,6	63,5
Городские окружных городов	47,3	59,6	73,3
Городские неокружных городов	46,8	62,8	71,1

*Источник [83, с. 14].

Таблица 2.11

Явка на выборы 1929 г. по категориям избирателей, %*

Социальные группы	1929 г.	+/- по сравнению с 1927 г.
Крестьяне	58,6	+12,9
Сельскохозяйственные рабочие и батраки	71,3	+15,3
Другие рабочие	70,3	+16,8
Кустари	70,7	+10,6

*Источник [83, с. 23].

Лишены были избирательных прав в 1929 г. при перевыборах сельсоветов 38944 человека (1,8 %) против 1,45 % в прошлой избирательной кампании. Это увеличение объяснялось «лучшим выявлением кулацких элементов и других лиц, подлежащих

лишению избирательных прав», что, как вновь отметил ЦИК БССР, «целиком отвечает социальному составу населения БССР» [83, с. 23].

Тем не менее фиксировалось множество случаев неправомерного лишения избирательных прав: в Высочанском районе в избирательном праве отказали жителям старше 60 лет, в Петриковском районе – глухонемым, в Кореличском районе – «за религиозные взгляды», в Тереховском районе – «за помощь Америке». Уже после выборов Президиум ЦИК БССР в марте 1929 г. принял очередное постановление об исправлении нарушений при составлении списков лишенных избирательных прав [119, л. 87–88].

Задача усиления роли «пролетарских слоев» деревни в составе сельсоветов была с успехом выполнена (табл. 2.12).

Таблица 2.12

Социальный состав сельсоветов 1927* и 1929 г.*, %**

Сельсоветы	Год	Крестьяне	В том числе освобожденные от налога	Сельхозработчие и батраки	Учителя, врачи и агрономы
Члены	1927	91,5	22,8	1,1	2,0
	1929	91,1	39,1	2,8	1,9
Президиумы	1927	86,5	26,1	1,1	0,8
	1929	86,1	40,7	4,2	1,0
Председатели	1927	94,4	22,1	0,5	0,2
	1929	89,5	37,6	4,3	0,2
Ревкомиссии	1927	65,0	22,3	0,9	24,5
	1929	56,8	32,1	2,3	30,0

*Данные по 50 % сельсоветов.

**Источник [83, с. 24].

В члены сельсоветов в большинстве случаев избирались кандидаты от собраний бедноты и партячеек [46, л. 27]. ЦК КП(б)Б отмечал «улучшение социального состава сельсоветов и усиление руководящей роли бедноты в сельсоветах», что закрепило «их роль органов диктатуры пролетариата в деревне» [120, с. 78]. Процент крестьян-бедняков (освобожденных от сельхозналога) среди членов сельсоветов увеличился на 16,3, членов президиумов – на 14,7, председателей – на 15,5, членов сельских ревизионных комиссий – на 9,8 [83, с. 25]. Опять этот рост оказался симметричным росту доли освобожденных от уплаты сельхозналога крестьян и соответствующего нового расширения категории «беднота». В 1927/28 хоз. г. в республике разными льготами (не только освобождением от налога)

по маломощности пользовались 39,3 % всех хозяйств. Законом о сельхозналоге на 1928/29 хоз. г. увеличивались обложения второстепенных доходов, процент надбавок к облагаемому доходу сильных хозяйств, проводилось индивидуальное определение доходов кулацких хозяйств, а процент хозяйств, только полностью освобожденных от налога, увеличился с 26,9 до 35 %. В результате все бедняцкие и маломощные хозяйства были полностью освобождены от налога, середняцкие трудовые хозяйства повышения налога не испытали, основную тяжесть налога возложили на зажиточные хозяйства [83, с. 343–344].

Также возросла доля в сельсоветах сельскохозяйственных рабочих и батраков: среди членов – на 1,7 %, председателей – на 3,8 %, в президиумах – на 3,1 %. Число коммунистов и комсомольцев в сельских органах власти в абсолютном выражении увеличилось, однако из-за роста общего числа членов сельсоветов в два раза доля коммунистов уменьшилась с 9,3 до 9 %, комсомольцев – с 9 до 7,6 %. Зато в сельсоветовских президиумах удельный вес коммунистов возрос с 20,5 до 23,2 %, среди председателей – с 33,7 до 57,8 % [83, с. 24–25].

Выборы горсоветов прошли, как и в 1927 г., спокойно для власти и не вызвали серьезного беспокойства. Явка на выборы возрасла, собрания признавали работу горсоветов «в основном удовлетворительной и линию проводимой работы правильной, отвечающей интересам трудящихся масс» [120, л. 23] (табл. 2.13).

Таблица 2.13

Явка на перевыборы горсоветов БССР в 1929 г., %*

	Члены профсоюзов			Неорганизованные в профсоюзы
	всего	рабочие	служащие	
1929 г.	75,4	77,1	73,7	68,6
По сравнению с 1927 г., %	+6,1	+5,0	+6,7	+12,3

*Источник [83, с. 26].

Социальный состав горсоветов практически не изменился (табл. 2.14).

Социальный состав горсоветов БССР в 1929 г., %*

Категории	1929 г.	По сравнению с 1927 г., %
Рабочие на производстве	28,8	+3,4
Служащие	24,3	-4,1
Кустари и ремесленники	8,5	-0,5
Учащиеся	5,7	+2,4
Крестьяне	15,8	+2,9
Красноармейцы	7,0	+1,2
Члены и кандидаты в члены КП(б)Б	38,8	+2,8
Члены и кандидаты в члены ЛКСМБ	10,0	-0,3

*Источник [83, с. 26–27].

По-прежнему «среднестатистическим» членом горсовета был мужчина, рабочий или служащий, коммунист.

В результате на низовом уровне была создана необходимая основа для формирования провластного состава делегатов районных, окружных и республиканского съездов Советов. Эти съезды прошли по уже заранее подготовленному сценарию и, как и ранее, обеспечили необходимым властям результат при формировании исполнительных органов на всех уровнях управленческой иерархии. В решающих структурах местной власти коммунисты получили абсолютное большинство: в президиумах райисполкомов 78,9 %, горсоветов – 87 %, окрисполкомов – 89,9 %. По социальному происхождению в президиумах райисполкомов преобладали крестьяне (45,8 %), горсоветов – рабочие (65,9 %), окрисполкомов – служащие (43,8 %). Уровень образования местного руководства был низким – большинство имели лишь начальное образование (от 72,2 % членов президиумов райисполкомов до 58,2 % членов президиумов горсоветов). В лучшую сторону отличались окружные отделы: в здравоохранении 78 % сотрудников имели высшее образование (в том числе 58,1 % – высшее специальное образование), в статбюро – 75 % (высшее специальное – 20 %), в отделах торговли – 30 % (высшее специальное – 15 %) [121, л. 12].

В 1925–1927 гг. доля белорусов в составе органов местных Советов оставалась стабильно высокой, при этом заметна тенденция усиления роли белорусов среди руководителей районного и окружного уровней (табл. 2.15).

Белорусы в составе местных Советов БССР, %**

Год	Сельсоветы		Райисполкомы		Окрисполкомы	
	члены	председатели	члены	председатели	члены	председатели
1925	92,0	94,7	81,8	77	66,9	60,0
1926	92,3	94,0	78,2	84,0	*	*
1927	92,8	94,2	79,2	85,4	64,0	75,0

*В 1926 г. окружные съезды Советов не проводились.

**Источник [71, с. 260–265].

Вместе с тем анализ различных документов, связанных с организацией и проведением избирательных кампаний в 1924–1927 гг. (решений партийных и советских органов разного уровня, инструкций ЦИК БССР, информационных справок и отчетов) показывает, что для властных структур вопросы «коренизации» местных Советов имели второстепенное значение – прежде всего внимание обращалось на их социальный и партийный кадровый состав. Эта позиция в совокупности со свертыванием политики белорусизации наглядно проявилась в выборной кампании 1929 г.: по ее итогам доля белорусов снизилась в президиумах райисполкомов – на 4,0 %, президиумах окрисполкомов – на 10,1 % [121, л. 12].

Таким образом, с 1927 г. курс на коллективизацию сельского хозяйства реанимировал первоочередную ориентацию руководящих партийно-государственных структур на «пролетарские слои» деревни (бедняков, сельскохозяйственных рабочих и батраков). Именно они традиционно считались самой надежной опорой советской власти на селе, их рассматривали последовательными и активными сторонниками колхозного строительства. К тому же очередной кризис хлебозаготовок и жесткие «военно-коммунистические» методы его преодоления стимулировали желание высшего руководства иметь на местах такие Советы, которые могли бы наиболее последовательно эту линию проводить. В наибольшей мере таким требованиям отвечали Советы, сформированные из бедняцко-батрацкой части крестьянства, освобожденной от реквизиций и зачастую экономически заинтересованной властными структурами в изъятии продовольствия у зажиточной и середняцкой части крестьян.

2.3. Кадровая политика в органах местной советской властной вертикали

2.3.1. Становление номенклатурной системы

С первых дней советской власти большевики, создавая новый аппарат власти и управления, целенаправленно стремились обеспечить за собой руководящие позиции в нем, взяв под контроль вопросы кадровой политики. Уже в первые годы нахождения у власти большевистские органы на деле определяли решение кадровых вопросов не только в самой партии, но и в Советах, профсоюзах, хозяйственных и кооперативных организациях. Еще VIII съездом РКП(б) (18–23 марта 1919 г.) в резолюции по организационному вопросу ставилась задача завоевать «безраздельное политическое господство в Советах» и установить «фактический контроль над всей их работой», выдвигая «на все советские посты своих наиболее стойких и преданных членов» [91, с. 77].

Номенклатура в ее институциональной форме стала складываться первоначально как система партийного учета руководящих кадров разных уровней. В БССР эта работа была проведена в мае 1922 г. в соответствии с указаниями и инструкциями ЦК РКП(б) [122, л. 78]. Хотя учету и распределению формально подлежали лишь члены коммунистической партии, однако фактически эти процедуры распространялись на всех работников, занимавших в течение шести месяцев одну из руководящих должностей.

Учет ответственных работников осуществлялся партийными комитетами (от укомов до ЦК) в соответствии с тремя утвержденными масштабами («учетными сетками»): губернским, уездным и волостным. Инструкцией по учету ответственных работников определялся конкретный перечень должностей каждого масштаба, изменить самостоятельно который местные парторганы не имели права. К ответственным работникам губернского и уездного масштабов по советской административной работе относились председатели соответствующих исполкомов, члены их президиумов и зав. отделами. В волостной масштаб включались председатели, секретари и члены волисполкомов, волостные финансовые и продовольственные инспектора.

Внутри каждого масштаба должности подразделялись на группы (губернский масштаб – 16 групп, уездный – 14 групп, волостной – 11 групп), в свою очередь содержащие перечень конкретных должностей (под буквами «а», «б», «в» и т. д.). В результате в учетных документах каждый ответственный работник получал свой шифр. Напри-

мер, председатель губисполкома – губернский масштаб, группа 3-а; зав. губфинотделом – губернский масштаб, группа 6-а; член президиума уисполкома – уездный масштаб, группа 3-б и т. п. [123, с. 4–12].

Система учета была достаточно гибкой: занимаемые должности не были единственным критерием отнесения к тому или иному масштабу. Требовалось также учитывать способности и склонности работников, их практический стаж и т. п. Те, кто не являлся «достаточно квалифицированными» по группе того или иного масштаба или чьи способности не были четко выяснены, прикреплялись к группе низшего масштаба. При передвижении на более высокую должность работник продолжал учитываться по прежней категории и только через шесть месяцев работы на новой должности партийные органы решали вопрос об изменении его положения в учетной сетке [123, с. 6].

Все назначения и перемещения ответственных работников губернского и уездного масштабов проводились только по постановлению губкомов. Губкомы имели право снимать с должностей сотрудников различных ведомств, но при этом требовалось согласие самого ведомства либо прямая санкция ЦК РКП(б). Распределением рядовых работников в пределах уезда могли самостоятельно заниматься укомы, а также вышестоящие партийные органы вплоть до ЦК [123, с. 28–30].

В прямой и незавуалированной форме претензии руководства большевистской партии на тотальный контроль за назначением, перемещением и смещением всех управленческих кадров были зафиксированы в 1923 г. XII съездом РКП(б) (апрель 1923 г.). В резолюции съезда «По организационному вопросу» заявлялось, что «очередной задачей партии является усиление партийного руководства в деле подбора руководителей советских, в частности хозяйственных и других органов, что должно осуществиться при помощи правильно и всесторонне поставленной системы учета и подбора руководителей и ответственных работников советских, хозяйственных, кооперативных и профессиональных организаций». Для практической реализации этой задачи предполагалось значительно расширить и укрепить сами учетно-распределительные партийные структуры «в центре и на местах» [91, с. 454].

Эта директива съезда в виде конкретных шагов стала оформляться с лета 1923 г. Оргбюро ЦК РКП(б) в июне 1923 г. приняло постановление «О назначениях», а в октябре того же года – решение об основных задачах учетно-распределительной работы. В постановлении Оргбюро ЦК РКП(б) от 12 ноября 1923 г. впервые появился термин «номенклатура» и два списка должностей (номенклатура № 1 и номенклатура № 2) [124, с. 79–80].

Соответственно и на местах, в том числе и в БССР, стала проходить перестройка системы организации учетной и распределительной работы. В январе 1924 г. Временное Белорусское областное бюро ЦК РКП(б) получило письмо из ЦК РКП(б) об основных задачах партийного учета и распределительной работы партийных органов БССР. В республике предлагалось провести реорганизацию этой работы: вместо учетно-статистического подотдела Оргбюро ЦК (занимавшегося до этого времени вопросами учета и распределения партийных кадров) создать особый учетно-распределительный отдел, а статистическую работу передать информационному (с 10 июля 1924 г. – информационно-статистическому) подотделу Оргбюро ЦК КП(б)Б [125, л. 32–33, 36].

Учетно-распределительный отдел планировалось образовать как структурное подразделение Временного Белорусского областного бюро ЦК РКП(б) «на одинаковых со всеми отделами основаниях». В распределительной работе на отдел возлагалась работа по распределению как членов партии (в том числе и рядовых) во все организации и учреждения республики, так и беспартийных (в то время – только на ответственные должности центральных республиканских учреждений). К началу марта 1924 г. были подготовлены положение об учетно-распределительном отделе, план его работы [125, л. 35–35об., 36].

Новая специальная партийная учетно-распределительная организационная структура была создана после VIII съезда КП(б)Б (состоялся 12–14 мая 1924 г.), но ее статус был понижен до подотдела Оргбюро ЦК КП(б)Б, который возглавил Е. Ф. Кроль. В округах учетно-распределительной работой занимались учетно-статистические подотделы орготделов окружкомов КП(б)Б. Райкомы первоначально могли распределять только рядовых работников (как командированных окружками в их районы, так и уже состоявших в районных парторганизациях) [125, л. 138].

В БССР учет партийных, советских, хозяйственных и других ответственных работников осуществлялся также по общесоюзным масштабам (губернский, уездный, волостной), приспособленным к условиям республики. При отсутствии в БССР губернского звена административно-территориального деления к категории «работник губернского масштаба» среди советских кадров относились работники, занимавшие руководящие должности в центральных республиканских органах власти и управления. Как отмечалось выше, в то время «масштаб» того или иного ответственного работника напрямую не был жестко привязан к занимаемой им в данный момент должности, а не-

редко определял верхнюю планку его способностей и возможностей использования в правящей иерархии.

К 1 февраля 1924 г. в БССР на партийном учете состояло 123 ответственных работника губернского масштаба, 817 – уездного и 716 – волостного. «Среднестатистическим» руководителем губернского масштаба был мужчина в возрасте от 31 до 40 лет, коммунист, еврей, служащий с низшим образованием. Работник уездного масштаба отличался возрастом (от 24 до 30 лет), волостного – возрастом (от 24 до 30 лет), социальным происхождением (крестьянин) и национальностью (белорус) (табл. 2.16).

Таблица 2.16

**Состав ответственных работников БССР (члены и кандидаты
в члены КП(б)Б) на 1 февраля 1924 г.***

Состав/масштаб	Волостной	Уездный	Губернский
Всего	716	817	123
Мужчины	698	785	119
Женщины	18	32	4
Рабочие	256	282	38
Крестьяне	346	134	7
Служащие	117	391	78
Прочие	3	8	–
Белорусы	373	193	20
Русские	205	212	27
Евреи	77	301	50
Поляки	32	47	6
Прочие	29	64	20
Высшее образование	–	19	19
Среднее образование	41	208	33
Низшее образование	609	475	49
Домашнее образование	66	115	22

*Источник [126, л. 139–141].

В начале 1920-х гг. в СССР и БССР в результате политических процессов и преследований прекратили свое существование социалистические партии. Многие из членов этих партий еще ранее стали коммунистами и составляли значительную часть руководящих работников республики: на 1 февраля 1924 г. из 1656 лиц данной категории 314 (19 %) являлись выходцами из других политических партий. Преобладали бывшие бундовцы (135 человек), меньшевики (40) и эсеры (33). С повышением масштаба возрастала и доля лиц, являвшихся ранее членами других политических партий. Если среди ответственных работников

волостного масштаба они составляли 6 %, то уездного – уже 26 %, а губернского – 50 % [подсчитано автором по: 126, л. 139–141]. Как видно, в первой половине 1920-х гг. некоммунистическое прошлое еще не являлось серьезной преградой для продвижения по карьерной лестнице.

До 1924 г. работа по учету ответственных работников, как и учету коммунистов вообще, носила формальный, «кампанейский» характер. По информации зав. учраспреда ЦК КП(б)Б Е. Ф. Кроля после проведенного в мае 1922 г. партийного учета эта работа «стояла на одной точке», а «в архивах парткомов можно было найти сплошь и рядом личные дела давно исключенных, выбывших или умерших товарищей» [122, л. 48].

В середине июля 1924 г. в республике приступили к переучету ответственных кадров. К 15 сентября 1924 г. было переучтено 82 % всех руководящих работников, состоявших в списках учраспреда ЦК КП(б)Б (в основном – уездного масштаба): исходя из персональной оценки работы каждого «рейтинг» 32 человек был понижен до «волостного масштаба», шестерых сняли с учета, пять перевели в «губернский масштаб». По-прежнему по социальному происхождению половину составляли служащие (363 из 720), затем шли рабочие (260), крестьяне (91) и «прочие» (6). Еще в большей степени служащие преобладали среди работников «губернского масштаба» – 81 из 137 [125, л. 96].

Для организации конкретной учетно-распределительной работы местных партийных органов на совещании заведующих учстатами окружкомов КП(б)Б, состоявшемся при ЦК КП(б)Б 28–30 октября 1924 г., было принято положение «О распределительной работе парткомов Белоруссии». Партийные организации в кадровом вопросе нацеливались прежде всего на регулирование «насыщенности партийными работниками отдельных отраслей работы... чтобы обеспечить партийное влияние во всех отраслях работы». Выдвижение на ответственные должности беспартийных допускалось лишь как исключение при условии отсутствия квалифицированных работников-коммунистов и сохранения «партийного влияния» в учреждении. Партийные комитеты имели право смещать работников с занимаемых ими должностей в пределах своих организаций, направлять их в нижестоящие и иные организации. Положением была предпринята попытка дифференциации кадровой ответственности партийных органов по вертикали. Кадровые изменения среди работников губернского масштаба и работников ниже, но занимавших должности по первой номенклатуре, должны были проводиться постановлением ЦК КП(б)Б. Секретариат ЦК КП(б)Б решал вопросы кадров уездного масштаба и

ниже, включенных во вторую номенклатуру. Проходящих по третьей (ведомственной) номенклатуре распределял учраспред ЦК КП(б)Б в общем порядке организационной работы. Окружкомы занимались работниками уездного и волостного масштаба, а также и рядового масштаба, но выполнявших работу уездного масштаба. Райкомы занимались перемещением рядовых работников [127, л. 150–152]. Правда, списки соответствующих номенклатур предстояло еще создать, ориентируясь на образец номенклатур ЦК РКП(б).

В первое время учраспред ЦК КП(б)Б занимался и распределением рядовых работников: с 1 мая 1924 г. по 1 января 1925 г. через аппарат ЦК КП(б)Б прошло 719 человек, в том числе 380 – «рядового масштаба». Такое большое число «рядовых» было связано с прибывшими в республику из-за ее пределов ответственными работниками низшего уровня, а также с переводом на аналогичные должности из одних организаций в другие.

Окружкомы республики за июль–ноябрь 1924 г. распределили 2984 человека. Хотя это проходило в условиях нового курса «лицом к деревне», однако результаты такого «усиления деревни» оказались незначительными. По всем направлениям работы (партийной, советской, профсоюзной, кооперативной) «деревенский аппарат» (главным образом на уровнях выше сельсовета) в результате различного рода «перебросок» пополнился лишь 218 «новыми» работниками (часто уже занимавшие аналогичные должности в других административно-территориальных единицах), в том числе райисполкомы получили 16 человек, земельные органы – 60, финансовые – 2, народного образования – 11 [125, л. 98–99, 109–110].

На 1 января 1925 г. на учете в учетно-распределительном подотделе ЦК КП(б)Б состояло 911 человек (137 – губернского масштаба, 774 – уездного), из них в окружных органах работали 405 человек, районных – 173, низовых – 27. К этому времени начал налаживаться и «должностной учет» – определен перечень должностей, назначение на которые проходило решением ЦК КП(б)Б. Такой должностной учет в то время проводился по 4 основным группам: партийной, советской, хозяйственно-кооперативной и профсоюзной. По местному советскому аппарату к номенклатуре ЦК КП(б)Б относились все председатели и члены президиумов окрисполкомов, руководители отделов окрисполкомов (в том числе два беспартийных секретаря окрисполкомов, нескольких зав. окротделами) [98, л. 25].

Также к началу 1925 г. в первом приближении был решен вопрос с ведомственным учетом: разработаны соответствующие положение и инструкция, составлена номенклатура должностей по республиканским ведомствам [125, л. 96]. Такой учет должен был поставить под партийный контроль вопросы назначения на руководящие должности и смещения с них во всех ведомствах, организациях и учреждениях БССР. По степени участия ЦК КП(б)Б в замещении ответственных должностей в госаппарате они делились на три категории: к началу 1925 г. по наркоматам и республиканским учреждениям к первой категории относились 54 человека (в том числе 4 беспартийных), по второй – 270 (41 беспартийный), по третьей – 459 (228 беспартийных) [98, л. 27].

К августу 1925 г. число стоявших на учете в учраспреде ЦК КП(б)Б возросло до 1477 человек (в том числе 85 беспартийных), из них по советскому аппарату – 549 человек [107, л. 216]. За период с 1 января по 15 июля 1925 г. через учраспред ЦК КП(б)Б прошел 581 человек, через окружкомы – 3346 человек. Из числа распределенных учраспредом ЦК КП(б)Б на «усиление деревни» направили лишь 59 человек, да и то 12 из них оставили в Минске, 26 стали работать в окружных и городских органах и организациях, 21 – в районных. Непосредственно на советскую административную работу направили лишь 18 человек (из них 17 на руководящие должности окружного и районного уровней) [128, л. 36–39].

Официально появление института номенклатуры в СССР большинство исследователей относят к осени 1925 г.: 16 ноября 1925 г. Оргбюро ЦК ВКП(б) приняло постановление «О порядке подбора и назначения работников» и инструкцию «О формах согласования назначений и перемещений руководящих работников местных учреждений». Постановлением утверждались переработанные номенклатуры должностей, занятие которых в разной степени контролировалось ЦК РКП(б). Номенклатура № 1 содержала расширенный список должностей (в том числе и выборных), назначение на которые проходило только постановлением ЦК «вне зависимости от того, является ли назначаемый членом РКП или беспартийным». Номенклатура № 2 включала должности, занятие которых требовало согласования с Орграспредом ЦК. Номенклатура № 3 (ведомственная номенклатура) состояла из должностей, подбор и назначение на которые производились по списку, определявшемуся самостоятельно каждым центральным ведомством по согласованию с орграспредом ЦК и с необходимостью уведомления последнего о состоявшихся назначениях.

Обязательного предварительного согласования орграспредом ЦК РКП(б) с местными партийными органами перемещений руководящих кадров на местах по должностям, включенных в первую и вторую номенклатуры ЦК РКП(б), не требовалось – это зависело только от желания самого орграспредотдела.

ЦК национальных компартий, губкомам и крайкомам предлагалось также разработать номенклатуру должностей, назначение на которые производятся по согласованию с местными партийными органами или после утверждения ими [129, л. 2–6].

ЦК КП(б)Б соответственно союзной номенклатуре разработал свою. Должностной учет дифференцировался по 14 группам: партийная, пропагандистско-воспитательная, профессиональная, охрана здоровья и социального обеспечения, советская административная, судебно-карательная, промыслово-производственная, финансовая, кредитная, кооперативная, торговая, плановая, земельная, транспорт и связь. На февраль 1926 г. номенклатура № 1 (список должностей, назначение и смещение по которым осуществлялось в соответствии с решениями Бюро или Секретариата ЦК КП(б)Б) включала 117 должностей, из них по советской административной группе – 13, в том числе по местным органам – председателей окрисполкомов. В номенклатуру № 2 (список должностей, назначение и смещение с которых требовали предварительного утверждения в учетно-распределительном подотделе ЦК КП(б)Б) входили 50 должностей, среди них – заместители председателей окрисполкомов, заведующие окружными отделами народного образования, здравоохранения, финансов, земельного управления, председатели окружных инспекций труда, начальники окружных отделений ГПУ. В список номенклатуры № 3 (ведомственной) включались должности (20 позиций), состоявшие на учете в учетно-распределительном отделе ЦК КП(б)Б, в том числе инструкторы и заведующие всеми (не входившими во вторую номенклатуру) окружными отделами, председатели райисполкомов, заместители зав. окружными отделами финансов и земледелия [130, л. 1–9]. Всего к концу 1927 г. на учете в учраспреде ЦК КП(б)Б состоял 1235 человек [131, л. 246].

Свои номенклатуры составляли и окружкомы КП(б)Б: первую, куда входили должности, назначение на которые осуществлялись решением окружкома, вторую – по предварительному согласованию с окружкомом, третью – самостоятельно учреждениями с уведомлением учстата окружкома.

В первую номенклатуру окружкомов в обязательном порядке включались все должности окружного масштаба первой и второй но-

менклатур ЦК КП(б)Б. В 1926 г. по советской работе в номенклатуру окружкомов вошли председатели окрисполкомов и их заместители, секретари и члены президиумов окрисполкомов, окружные военкомы, инструкторы окрисполкомов, председатели райисполкомов, заведующие всеми окружными отделами и статбюро, председатели окружных земельных комиссий и земельных управлений, плановых комиссий, уполномоченные РКИ.

В августе 1926 г. была утверждена и первая районная номенклатура, в которую вошли должности председателей и секретарей райисполкомов, зав. культотделами, земельными и финансовыми частями райисполкомов, председателей и секретарей сельсоветов и др. [127, л. 21–39].

Списки номенклатур с каждым годом расширялись – партийные органы брали под свой непосредственный контроль все больше и больше должностей. Так, в 1929 г. в номенклатуре № 1 ЦК КП(б)Б уже числилось 253 должности, по номенклатуре № 2 – 117. По номенклатуре № 1 прежде всего заметен значительный рост пропагандистско-воспитательной (с 19 до 62 должностей) и промышленно-производственной (с 5 до 25) групп. По «советско-административной отрасли» количество должностей увеличилось с 13 до 25, в том числе в первую номенклатуру из второй перевели заместителей председателей окрисполкомов, а из третьей – руководителей административных отделов окрисполкомов [132, л. 11–15].

В середине 1920-х гг. главной проблемой в номенклатурной работе была слабость организации ведомственного учета. В июле 1926 г. все окружкомы КП(б)Б получили инструкцию и положение об учете ответственных работников в местных государственных, хозяйственных, кооперативных и профсоюзных органах. Ведомственный учет включал персональный учет руководящих кадров, а также общий количественный учет всех работников в ведомстве или организации. С помощью персонального учета предполагалось собирать всю информацию о деятельности каждого номенклатурного работника, а также осуществлять персональный подбор кадров. Количественный учет ставил цель установить общее число ответственных и рядовых работников ведомства или организации, порядок их распределения по районам, организациям, отраслям, а также изучить «их по отдельным признакам (социальное положение, партийность, практический стаж ведомственной работы и т. п.)». На каждую должность составлялась должностная карточка, где отражались все персональные изменения, происходившие по этой должности (заносятся лица, ее занимавшие – как партийные, так и беспартийные). В свою очередь на каждого но-

менклатурного работника заводилось личное дело, содержащее ряд обязательных документов. Во-первых, личный листок, который рассматривался как основной материал для учета. Исправления в личный листок допускались только после их подтверждения подписью зав. учетом и печатью парткома. Во-вторых, автобиография, которая сверялась учетными органами с материалами личного дела и только после этого включалась в личное дело. В-третьих, деловые отзывы о работе, которые готовились по запросам других парторганизаций. В-четвертых, дополнения к личному листку, содержавшие сведения о конкретной работе сотрудника (выполнение тех или иных видов работ, специальных заданий, наличие перерывов на ответственной работе и взысканий). В-пятых, сообщения о перемещениях по должностям и организациям конкретного работника [127, л. 1–13].

В октябре 1926 г. все наркоматы и центральные учреждения БССР получили утвержденное ЦК КП(б)Б положение о ведомственном учете ответственных работников. Во всех организациях создавались специальные учетно-распределительные органы, где концентрировалась работа «по учету, назначениям, смещениям и перемещениям работников учреждения и подчиненных учреждений–филиалов». Учраспред ведомства являлся «подсобным, вспомогательной ячейкой» учраспреда ЦК КП(б)Б. Каждое ведомство разрабатывало свою номенклатуру, которая в обязательном порядке утверждалась в ЦК партии. При этом подчеркивалось, что под контролем учраспреда учреждения (ведомства) должны были находиться вопросы назначения, смещения и перемещения всех кадров, в том числе и не входивших в номенклатуру [133, л. 171–173].

Таким образом, в 1920-е гг. начал складываться номенклатурный принцип в кадровой политике, классическое оформление которого было осуществлено позже, к концу 1930-х гг. Руководители разного уровня советской вертикали власти включались в номенклатурные списки, в результате чего сформировался особый слой номенклатурных работников. В советской реальности номенклатура представляла собой перечень руководящих должностей в партийных, комсомольских, советских, хозяйственных, кооперативных, профсоюзных, всех общественных организациях, кандидаты на которые рассматривались и утверждались партийными комитетами соответствующего уровня. Прямой и непосредственный партийный контроль за замещением руководящих должностей во всех структурах власти и управления всеми без исключения сферами жизнедеятельности общества представлял собой в условиях советской модели модернизации действенное сред-

ство закрепления за коммунистической партией роли носителя реальной политической власти, главного распорядителя всеми властными ресурсами и вершителя судеб советских граждан.

Занятие номенклатурной должности резко поднимало социальный статус человека, расширяло возможности карьерного роста, доступа к социальным привилегиям и улучшения его материального благополучия. Главным критерием для занятия номенклатурной должности служил не уровень профессиональной подготовки или образования, а следование линии, проводимой центральными органами РКП(б)–ВКП(б). Однако в условиях острой борьбы в правящей партии между различными группами и практически постоянных дискуссий, проходивших в 1920-е гг. по вопросам о путях, методах и средствах социалистического строительства в СССР, такой критерий был в значительной мере размыт. Партийно-советская номенклатура не была в своих внутривнутрипартийных предпочтениях едина. Лишь последовательно проводившаяся все эти годы линия И. Сталина на овладение аппаратом власти посредством назначения на решающие (номенклатурные) должности своих сторонников и смещения с них оппонентов к концу 1920-х гг. привела к такой ее однородности. Обеспечившая победу И. Сталина номенклатура почувствовала силу, в ней окрепла уверенность в возможность и способность оказывать непосредственное влияние на определение стратегии и тактики развития государства. Но 1930-е гг. показали, что это оказалось не просто заблуждением, а крупной ошибкой, для многих – трагической.

2.3.2. Выдвиженчество как советский вариант «социального лифта»

Для дореволюционной России типичным являлось субъект-объектное отношение между органами власти и подданными. В менталитете крестьян, составлявших абсолютное большинство населения Российской империи, сложилось устойчивое представление о государственных структурах как чуждых им, порой даже враждебных, институтах, обладавших правом произвольного принятия решений в своих частных интересах. В массовом сознании органы государственной власти и управления располагались между народом и верховной властью в лице «добротого царя» и представлялись силой, мешавшей органичной связи этой высшей власти с народом.

Большевики полагали, что преодолеть такое противостояние и придать новой власти народный характер возможно за счет создания

нового государственного аппарата и выдвижения в его состав (и прежде всего на руководящие должности) преимущественно лиц, имевших рабоче-крестьянское происхождение. До середины 1920-х гг. выдвиженчество носило стихийный характер, осуществлялось по мере необходимости и наличия подходящих кандидатур из пролетарских элементов.

Со временем зачастую выходцы из рабочих и крестьян, занимая ответственные посты в госаппарате, теряли непосредственную связь с производством, превращаясь в замкнутый круг управленцев со всеми присущими дореволюционным чиновникам негативными качествами: взяточничеством, бюрократизмом, административным произволом, высокомерным и неуважительным отношением к подчиненным и посетителям. Стремительно формировалась новая государственная бюрократия, хотя и состоящая в большинстве своем из лиц рабочего и крестьянского происхождения, но оторванная от основной массы трудового населения. Это представляло серьезную угрозу для советской системы, подрывая ее авторитет среди трудящихся, которые закономерно распространяли свое отношение к местным советским чиновникам в целом на всю новую власть.

С середины 1920-х гг. центральными партийными и советскими органами были предприняты меры по институализации выдвиженчества как особого направления советской кадровой политики. Предполагалось, что выдвиженчество поможет решить две главные задачи: усилить связь органов власти и управления с населением, а также осуществить «рабочивание» и «окрестьянивание» госаппарата посредством увеличения в нем доли рабочих и крестьян. Пленум РКП(б) (октябрь 1924 г.) в резолюции «Об очередных задачах работы в деревне» важнейшей задачей очередной выборной кампании определил выдвижение в Советы и их исполкомы «большого количества беспартийных крестьян и крестьянок», обеспечение на республиканских и общесоюзном съездах Советов «представительства беспартийных крестьян в составе ЦИКов не менее чем по одному от каждой губернии». Подобные меры предлагалось осуществить на всех нижестоящих уровнях власти [96, с. 138].

Соответственно состоявшееся 19 декабря 1924 г. совещание по работе в деревне при орготделе ЦК КП(б)Б (создано как постоянно действующий орган в октябре 1924 г.) приняло решение о широком привлечении беспартийных крестьян в советские органы власти и управления. Ставилась задача в выборной кампании в Советы 1925 г. довести долю крестьян в райисполкомах до 50 %, в том числе обеспечить за ними должности заведующих земельными делами и комму-

нальными отделами. В окрисполкомы от каждого района планировалось избрать по одному беспартийному крестьянину и закрепить за ними должности заведующих (или заместителей) земельными отделами и отделами социального обеспечения. При выдвижении крестьян на эти должности предлагалось учитывать их материальное положение (преимущество отдавать бедноте), службу в Красной Армии, общественную деятельность, политический уровень и общее развитие, а также авторитет среди населения. Наличие или отсутствие специальной профессиональной подготовки для выдвижения на руководящую работу роли не играло [109, л. 19–21].

21 марта 1925 г. ЦИК и СНК БССР приняли постановление «О выдвижении и привлечении крестьян от сохи к работе в Советах и учреждениях». Предлагалось ввести во все органы власти и управления (от республиканских до районных) «лучших представителей крестьян». Выражалась уверенность, что они продолжат вести свое хозяйство даже в случае получения постоянной руководящей должности. Этим самым пытались достичь «еще большей увязки работы советской власти с широкими массами крестьянства». Постановлением устанавливались только плановые цифры выдвижения на постоянную работу крестьян: 50 – в центральные учреждения, 150 – в окружные и районные [56, л. 235–236].

По информации учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б на 15 июля 1925 г. на постоянной работе в окрисполкомах и райисполкомах работало 84 выдвиженца из крестьян: 7 из них занимали должности заместителей председателей окрисполкомов, 14 – заместителей председателей райисполкомов, трое были членами окрисполкомов на постоянной основе, двое – членами райисполкомов, остальные – заместителями зав. отделами окрисполкомов, районными инструкторами и заведующими структурных подразделений райисполкомов [128, л. 41–42].

Однако эти цифры мало отражали реальную картину, так как на местах выдвиженчество первоначально вылилось в простой перевод на более высокие должности лиц, уже работавших в партийных или советских органах. Так, с 1 марта 1925 г. по 1 апреля 1926 г. на работу окружного масштаба (партийную, советскую, профсоюзную и кооперативную) выдвинули 294 человека, из них непосредственно рабочих и крестьян с производства – только 91. При этом по социальному положению 199 составили рабочие и крестьяне, 95 – служащие и другие [134, л. 126].

В своей работе местные парторганы ориентировались главным образом на соответствующее рабоче-крестьянское социальное поло-

жение выдвиженцев. Однако однозначное определение понятия «социальное положение» первое время отсутствовало, в том числе его не было и в партийной статистике. Разнообразие в трактовках устранил циркуляр ЦК РКП(б) от 12 августа 1925 г.: социальное положение коммуниста стало определяться его принадлежностью к одной из социальных групп (рабочие, крестьяне, служащие, прочие) до вступления в партию. При этом «переход во время пребывания в партии с работы по основной профессии на другую работу» не менял его социального положения [135, л. 71]. Например, если коммунист, работавший до вступления в партию рабочим на заводе, во время нахождения в партии переходил на административную работу, он оставался числиться рабочим. На местах такой подход использовался и в отношении беспартийных – крестьянин, получивший должность в аппарате управления, по социальному положению продолжал считаться крестьянином, а не служащим.

Такая ситуация не устраивала центральные партийно-советские органы, которые старались активизировать привлечение к советской и партийной работе прежде всего «рабочих от станка» и «крестьян от сохи». 13 августа 1926 г. Бюро ЦК КП(б)Б указало, что «под выдвиженчеством необходимо подразумевать выдвижение рабочих от станка и крестьян, сохраняющих связь со своим хозяйством, на постоянную работу в советских, профсоюзных, кооперативных и других организациях» [134, л. 1]. Практический опыт показал наибольшую целесообразность использования выдвиженцев-крестьян в области земельных отношений, а рабочих – в сфере хозяйственной и финансовой. 20 ноября 1926 г. секретариат ЦК КП(б)Б утвердил перечень первоочередных должностей для замещения выдвиженцами: в районах – должности в земельных комиссиях райисполкомов, в округах – заместителей председателей окрисполкомов, штатных членов окружных земельных комиссий, заведующих сельскохозяйственными налоговыми подотделами окрфинотделов, штатных членов потребительской и сельскохозяйственной кооперации, заведующих подотделами коммунальных отделов, членов президиумов горсоветов, заместителей директоров трестов городских предприятий, сотрудников инспекции труда и т. д. [134, л. 8].

Для придания выдвиженчеству системного характера 30 ноября 1926 г. секретариат ЦК КП(б)Б разработал и утвердил «Основные положения о технике выдвижения». Кандидатуры для выдвижения предусматривалось выдвигать партийными ячейками и фабрично-заводскими комитетами, а утверждать райкомами или окружками КП(б)Б [134, л. 4].

В результате перевыборной кампании 1926 г. (сведения по 9 из 10 округов республики) в состав окрисполкомов (296 членов) было выбрано 92 «рабочих от станка и крестьян от сохи», в райисполкомы (1306 членов) – 414. Из них на постоянную работу в окрисполкомы направили 36 человек (4 рабочих и 32 крестьянина): 9 стали работать заместителями председателей окрисполкомов, 7 – заместителями зав. окрземотделами, 6 – заместителями зав. окрфинотделами. Остальные занимали руководящие посты в кооперации, окркомхозах, окрздравах, других окружных учреждениях и организациях. В райисполкомы на постоянную работу было направлено 152 человека (15 рабочих, 135 крестьян, 3 кустаря): 18 человек вошли в состав президиумов райисполкомов на постоянной основе, 68 заняли разные должности в районных земельных органах, 20 – в финансовой и коммунальной частях райисполкомов, 20 – в органах кооперации, 26 – в комитетах крестьянской взаимопомощи [66, с. 470]. Из избранных на постоянную работу значительная часть уже ранее работала в низовых органах власти (в сельсоветах) или кооперации [136, л. 86].

С 1 апреля 1926 по 1 апреля 1927 г. на постоянную советскую работу по всей республике выдвинули лишь 23 человека (районного масштаба 11 человек, окружного – 12). Качественно ситуация с продвижением на руководящую работу непосредственно рабочих и крестьян не изменилась: по-прежнему на местах выдвиженчество главным образом выражалось в обычном передвижении работников по должности [138, л. 128, 130]. Высокой среди выдвиженцев была текущая кадры: после перевыборов Советов 1927 г. в окружных учреждениях работало только девять выдвиженцев (четверо – заместителями председателей окрисполкомов, трое – заместителями председателей окрземкомиссий, по одному – инструктором окрсобеса и зав. окр-отделом труда) [79, с. 19].

Выдвиженцы имели низкий уровень грамотности: среди выдвинутых на постоянную работу 40 % были «малописьменными», а среди «непостоянных» – еще ниже (три человека вообще были «неписьменными»). По оценке орготдела ЦИК БССР (1927 г.) в связи с низким уровнем культуры и отсутствием опыта работы «непосредственно на работу учреждений выдвиженцы влияния не имели». Хотя на заседаниях, совещаниях и пленумах местных органов власти выдвиженцы выступали достаточно активно, однако «высказывания довольно редко имеют практическую ценность». В качестве положительного момента отмечалось приближение аппарата к крестьянским массам, но эта «близость» выражалась лишь присутствием на заседаниях сельсо-

ветов, когда выдвиженцы, занимавшие постоянные должности в госаппарате, находились дома. Те, кто работал в органах власти на непостоянной основе, на местах в практической советской работе участия не принимали «по причине инертности самих этих выдвиженцев», а также «малой инициативы сельсоветов к втягиванию их в работу». Большинство крестьян-выдвиженцев своим личным примером не способствовали внедрению современных агротехнических мероприятий, а получаемые за свою новую работу денежные средства использовали лишь для приобретения сельскохозяйственного инвентаря и строительства хозяйственных помещений [136, л. 93–97].

В официальных же материалах для широких масс населения ситуация выглядела более оптимистично: по итогам деятельности правительства БССР в 1928 г. отмечались активное участие выдвиженцев в различных кампаниях на местах, проведение отчетов о своей деятельности на общих собраниях, бесед с населением, наличие постоянной их связи с избирателями и т. п. Утверждалось, что выдвиженцы пользуются авторитетом среди крестьян [79, с. 20].

К весне 1929 г. в окружных учреждениях осталось 13 выдвиженцев: шесть заместителей председателей окрисполкомов, три заместителя председателей окрземкомиссий, по одному инспектору социального обеспечения, зав. инспекцией труда, заместителю зав. финотделом, народному судьи. Из 82 выдвиженцев районного масштаба (сведения по 68 районам) 22 занимали должности зав. земельными частями, 24 – председателей райкомов взаимопомощи, 11 – секретарей райисполкомов, 7 – зав. райкоммунхозов, 4 – зав. финчастями, 3 – председателей райземкомиссий, 3 – инспекторов народного образования, 8 – другие. В горсоветах четверо выдвиженцев работали заместителями председателей горсоветов, двое – секретарями горсоветов, по одному – зав. коммунхозом, инспектором труда, помощником начальника милиции. Абсолютное большинство (как следствие политики «коренизации») составили белорусы: среди 115 руководителей-выдвиженцев (включая 10 человек из республиканских структур) было 104 белоруса, 6 евреев, 4 русских, 1 поляк [83, с. 18–19].

Несмотря на явный дефицит у выдвиженцев специальных знаний, умений и навыков управления система работы по повышению их квалификации в 1920-е гг. так и не была создана. Главным образом эта работа сводилась к редким совещаниям с выдвиженцами и беседам с ними при назначении на должность.

Только в марте 1929 г. в связи с подготовкой к широкомасштабной чистке советского, кооперативного, торгового и хозяй-

ственного аппарата Бюро ЦК КП(б)Б приняло решение о повсеместной организации специальных курсов для выдвиженцев [137, л. 245]. При ЦК КП(б)Б были организованы шестимесячные курсы для рабочих-коммунистов, которые выдвигались на ответственные партийные, советские и профсоюзные должности. Согласно утвержденным секретариатом ЦК КП(б)Б 28 августа 1929 г. правилам на курсы принимались рабочие и крестьяне, участники гражданской войны, члены партии, имевшие не менее чем пятилетний партийный стаж и не менее 10 лет работы на производстве, «общеграмотные и ориентирующиеся в текущей политике». Они обеспечивались общежитием, питанием и средствами на проезд в Минск и обратно, за ними сохранялась зарплата по основному месту работы за счет средств ЦК КП(б)Б [138, л. 185]. Первый выпуск составил более 100 человек, а результаты работы этих курсов признали «удовлетворительными» [120, с. 78]. Одновременно в 1929 г. проводились двухмесячные (в Минске, Гомеле и Витебске) и краткосрочные (во всех окружных центрах) курсы для подготовки выдвиженцев. В отличие от республиканских курсов их работа Бюро ЦК КП(б)Б была признана «совсем неудовлетворительной» [137, л. 310].

И в конце 1920-х гг. реальные результаты работы по выдвижению на советскую работу рабочих и крестьян республиканское руководство не устраивали. По-прежнему значительную часть выдвиженцев составляли перемещенные по должности. Так, в 1929 г. (информация ЦИК БССР по 69 районам из 100, 16 горсоветам из 29 и шести округам из восьми) на советскую работу в местные органы власти и управления было выдвинуто 62 человека (районный масштаб – 40, городской – 13, окружной – девять), из них более половины (38 человек) перевели с одних должностей на другие [138, л. 84]. Проведенный ЦК КП(б)Б анализ работы по выдвижению в Советы БССР показал, что «работа с выдвиженцами поставлена еще слабо, очень часто они работают сами по себе». Отмечалось, что «до последнего времени отсутствует какая-нибудь система в работе по выдвижению, не была поставлена необходимым образом подготовка и переподготовка уже выдвинутых рабочих и крестьян, не налажен учет выдвиженцев, а также подсчет намеченных на выдвижение и систематическое предварительное обучение их практической работе». Само выдвижение проводилось обычно только в период перевыборных кампаний, в большинстве случаев осуществлялось «аппаратным порядком», без учета мнения трудящегося населения, чем создавалась «невозмож-

ность использования выдвижения в целях приближения госаппарата к массам и... почва для отрыва выдвиженцев от масс» [139, с. 79, 117].

О крупных недостатках в работе по выдвижению говорилось и на январском (1930 г.) Пленуме ЦК КП(б)Б, рассмотревшем вопрос о руководящих кадрах в республике. Пленум, постулируя «серьезный сдвиг в деле выдвижения производственных рабочих и работниц на руководящую работу», в дальнейшем фактически это утверждение дезавуировал. Отмечалось, что по-прежнему «в работе по выдвижению отсутствует твердая система и до последнего времени выдвижение еще носит случайный характер», резерв для выдвижения был ограничен и не носил массового характера, мало делалось для повышения квалификации выдвиженцев. Указывалось не только на слабую помощь выдвиженцам со стороны ряда руководителей учреждений и организаций, низовых партийных и профсоюзных органов, но и на их отрицательное отношение в целом к выдвиженчеству как явлению, что квалифицировалось как «проявление правооппортунистического уклона» в деле перестройки работы госаппарата [140, с. 206–208].

Таким образом, в 1920-е гг. выдвиженчество становится одним из направлений советской кадровой политики, которое рассматривалось высшим партийно-советским руководством как организованное включение рабочих и крестьян, непосредственно занятых на производстве, в государственный, хозяйственный, кооперативный, партийный, профсоюзный аппарат. Однако, несмотря на все усилия, в БССР оно так и не сложилось в систему кадрового обновления советских органов власти и управления, а носило присущий этому времени «кампанейский» характер.

Выдвиженчество привело к падению профессионализма управленцев, качества принимаемых на местах решений и их исполнения. Наибольший эффект от выдвиженчества был в области идеологическо-пропагандистской – оно реально способствовало расширению представлений среди населения о народном характере новой власти, росту доверия к ней.

2.3.3. «Чистки» государственного аппарата: цели, средства, методы реализации, результаты

В узком смысле «чистки» советского аппарата – организованные центральной властью широкомасштабные кампании по увольнению из органов государственной власти и управления лиц, которые по разным своим качествам (политическим, деловым, моральным) не

устраивали партийно-советское руководство. В широком смысле – это универсальное средство, с помощью которого власть стремилась решить задачи повышения эффективности работы государственных органов, обновления их кадрового состава за счет привлечения рабочих и крестьян, устранения от рычагов власти и управления политических противников и оппонентов, а также лиц, дискредитировавших советскую власть и не соответствовавших по своим деловым качествам занимаемым должностям.

«Чистки» советского аппарата от «классово чуждых и разложившихся элементов» в 1920-е гг. носили, как и выдвигенчество, «кампанейский» характер, т. е. проводились в рамках тех или иных организованных центральной властью политических кампаний. С конца 1922 г. такая чистка была связана с проведением кампании борьбы со взяточничеством. Советский государственный аппарат унаследовал многие, хотя далеко не лучшие черты стиля и отношения к работе, характерные для царской бюрократии. Одной из проблем старой системы управления, перешедшей в советский аппарат, стало широкое распространение среди госслужащих взяточничества. Первоначально высшее партийно-советское руководство пыталось бороться с этими, как им казалось, «пережитками прошлого», полагая, что энтузиазм и революционное творчество народных масс, вовлеченных в процесс управления, позволит быстро их изжить. Согласно Декрету СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» ответственности подлежали люди, находившиеся на службе не только в государственных, но и общественных организациях (таких, как фабрично-заводские комитеты, домовые комитеты, правления кооперативов и профсоюзов): они за получение взяток «за выполнение действия, входящего в круг их обязанностей или за содействие в выполнении действия, составляющего обязанность должностного лица другого ведомства» должны были наказываться лишением свободы «на срок не менее пяти лет, соединенным с принудительными работами на тот же срок». Как и все решения советской власти, борьба с взяточничеством носила классовый характер: взяточников из «имущего класса» надлежало приговаривать к «наиболее тяжелым, неприятным и принудительным работам», а их имущество – конфисковывать [15, с. 240–241]. Согласно декрету ВЦИК от 18 марта 1920 г. «О революционных трибуналах» в их ведение входили и вопросы борьбы со взяточничеством, которое было причислено к «выдающимся должностным преступлениям» [31, с. 355].

Надежда на сознательность новых госслужащих из «трудового народа» не оправдалась. Особенно было развито взяточничество при решении вопросов о распределении дефицитных товаров. В связи с этим 6 сентября 1921 г. СНК РСФСР принял новый декрет «О борьбе со взяточничеством», в котором деление взяточников на «имущих» и «неимущих» отменялось: независимо от своего имущественного положения все служащие карались «лишением свободы с конфискацией имущества или без такового». При этом было внесено еще одно существенное изменение – от ответственности освобождалось лицо, давшее взятку, если «оно своевременно заявит о вымогателе взятки или окажет содействие раскрытию дела о взяточничестве» [141].

24 октября 1922 г. постановлением ЦИК ССРБ была изменена ст. 114 (о взятках) Уголовного Кодекса республики. Получение лицом взятки «за выполнение или невыполнения в интересах дающего какого-либо действия, входящего в круг служебных обязанностей этого лица» влекло наказание лишением свободы на срок не менее одного года с конфискацией имущества или без таковой. Отягчающими обстоятельствами считались занятие ответственной должности взяткополучателем, нанесение государству материального ущерба, наличие прежней судимости за взятку, вымогательство взятки. В этих случаях применялось наказание от лишения свободы на срок от трех лет до высшей меры. Аналогичные меры наказания применялись для взяткодателей, посредников при даче взятки, за неприятие мер противодействия взяточничеству [142, л. 95].

Постановлением СНК БССР от 10 ноября 1922 г. в республике была сформирована Центральная комиссия по борьбе со взяточничеством из представителей секретариата ЭКОСО, ГПУ, Наркомюста, РКИ, Республиканского совета профсоюзов. Возглавил комиссию председатель ГПУ БССР Я. К. Ольский (после его откомандирования в распоряжение ЦК РКП(б) во главе комиссии 27 января 1923 г. стал новым председателем ГПУ БССР С. Ф. Пинталь) [143, л. 142об.], [144, л. 20].

30 ноября 1922 г. ЦК РКП(б) направил губкомам, обкомам и ЦК национальных компартий циркулярное письмо «О борьбе со взяточничеством», в котором ставил задачу перед местными партийными организациями оказывать содействие специальным комиссиям по борьбе со взяточничеством, а перед карательными органами – беспощадно наказывать взяточников [124, с. 186].

16 января 1923 г. республиканской комиссией был издан приказ № 1, потребовавший от всех следственных, контрольных и карательных

органов вести «решительную борьбу со взяточничеством и разложением советского аппарата». Для практического проведения работы при экономическом отделе ГПУ БССР организовали специальный следственно-розыскной аппарат. Создавались уездные комиссии в составе трех человек (представитель уисполкома, ГПУ, помощник прокурора), а также 24 комиссии при наркоматах и центральных учреждениях республики [144, л. 20].

Вероятнее всего, взяточничество не рассматривалось белорусскими республиканскими органами власти в качестве масштабной и значимой проблемы. Во-первых, об этом говорит достаточно низкий уровень Комиссии по борьбе со взяточничеством – она создавалась всего лишь при республиканском Экономическом совещании (образовано в 1921 г. при СНК ССРБ для руководства народным хозяйством республики). Во-вторых, 16 января газета «Звезда» опубликовала инструкцию ЦИК БССР всем ведомственным комиссиям по борьбе со взяточничеством о порядке проведения чистки советского аппарата, подготовленную на основе соответствующей инструкции СТО РСФСР от 24 ноября 1922 г. Белорусская инструкция придавала борьбе со взяточничеством характер более широкой политической кампании: чистка должна была проводиться в БССР не только с точки зрения «благонадежности в отношении взяточничества, хищничества и бесхозяйственности» (как ее задача формулировалась в российском варианте), но и «политической благонадежности и знания Советской конституции».

Для приема заявлений от населения о фактах взяточничества было выделено три члена Центральной комиссии по борьбе со взяточничеством. Затем эти заявления отправлялись в экономический отдел ГПУ для расследования. Анонимные заявления не принимались, а для сохранения конфиденциальности давались гарантии «держат в секрете фамилию подавших заявление» [144, л. 20].

Условия чистки для коммунистов и беспартийных были различные. По указанию Центральной комиссии БССР чистке не подлежали члены и кандидаты в члены коммунистической партии и комсомола – их судьбой должны были заниматься не государственные карательные органы, а парторганизации.

Все «вычищенные» делились на три категории: первая – уволенные с занесением в «особый секретный список» (что это за «секретный список», каковы последствия такого занесения – автору из документов выяснить не удалось), вторая – уволенные без занесения в такой список, третья – уволенные с преданием суду или в административном порядке.

Уволенные могли подавать апелляции сначала в местные комиссии, которые затем передавали их в Центральную комиссию. Всего за время своего действия она рассмотрела 92 апелляции, из которых по 42 приняла положительное решение [144, л. 20об.].

Механизм проведения чистки был следующим: все сотрудники учреждения заполняли анкеты и вызывались на комиссию по очереди, устно рассказывали членам комиссии свою биографию и отвечали на вопросы «по политграмоте и Конституции». В большей степени эта кампания коснулась наркоматов и центральных учреждений БССР. Уездные комиссии приступили к работе лишь в марте 1923 г. и по оценке Центральной комиссии «работа их протекала вяло» [144, л. 21].

К сентябрю 1923 г. кампания по борьбе со взяточничеством закончилась, а Центральная комиссия решением Президиума ЦИК БССР от 18 сентября 1923 г. была распущена. В республике проверку прошли 5880 человек, из них в уездах – 1538 человек (уволено 163 человек), в Мингорисполкоме – 554 (уволено 38), в наркоматах и центральных республиканских учреждениях – 3788 (уволен 251) [144, л. 17, 22].

Из 462 уволенных к первой группе было отнесено 127 человек, ко второй – 218, к третьей – 123 (из них 117 привлекли к административной ответственности, 6 – к судебной). По сути решающим основанием увольнения служило социальное происхождение: из 462 уволенных только 63 были из рабочих и крестьян, остальные – «бывшие люди» (бывшие торговцы, предприниматели, помещики, адвокаты, дворяне и служащие досоветских органов власти и управления) [144, л. 20об., 22].

Острый дефицит квалифицированных управленцев приводил к тому, что руководители учреждений и организаций всячески пытались сохранить «бывших людей» в своих структурах. Центральная комиссия БССР сообщала, что «ходатайства об оставлении уволенных сыпались без конца. Во многих учреждениях остались на службе лица, враждебно настроенные по отношению к Советской власти и совершенно не подходящие для службы в совучреждениях по своему социальному положению», однако администрация на их увольнение «ни за что не соглашалась как незаменимых» [144, л. 20].

Уже в ходе чистки постановлением III сессии ЦИК БССР (июль 1923 г.) «для борьбы со служебными упущениями, проступками и неправильными действиями лиц, занимающих ответственные должности в государственных органах, если эти действия не подлежат наказанию в уголовном порядке» при республиканском ЦИК создавался Дисциплинарный суд. Его рассмотрению подлежали дела о служебных проступ-

ках руководящих работников от членов ЦИК БССР до председателей и членов президиумов уездных исполкомов. Дисциплинарный суд имел право объявлять замечание, выговор, перемещать на другую должность или увольнять с нее, лишать право занимать ответственную должность в госорганах сроком до двух лет, подвергать домашнему аресту от трех дней до одного месяца. Этот внесудебный орган состоял из трех членов («тройка»), назначаемых Президиумом ЦИК БССР и предшествовал печально знаменитым «тройкам» 1930-х гг. [51, л. 64–65].

После завершения чисток в учреждениях предполагалось создать Аттестационные комиссии, которые должны были действовать постоянно и решать вопросы приема новых сотрудников [126, л. 21]. 26 ноября 1923 г. в Президиум ЦИК ССРБ поступил совместный проект НК юстиции и ГПУ «Об аттестационных комиссиях», предусматривавший создание системы аттестационных комиссий (от центральной при ЦИК ССРБ до уездных при уисполкомах), действовавших на постоянной основе и занимавшихся проверкой «политической грамотности лиц, поступающих на службу в государственные и общественные учреждения и предприятия». Через эти аттестационные комиссии предлагалось пропускать всех поступающих на службу, кроме членов компартии и комсомольцев. Одновременно был подготовлен проект временных правил приема служащих в госучреждения. Для поступления на службу служащие (опять же за исключением коммунистов и комсомольцев) должны были в обязательном порядке пройти аттестационные комиссии и получить две рекомендации членов партии либо лиц, «заслуживавших безусловное доверие у административных комиссий. В связи с отрицательным отношением к этим проектам Президиума Совпрофбела вопрос о создании аттестационных комиссий в то время не был решен [145, л. 2, 10–11об.].

Следующий этап чистки был связан с кампанией по сокращению административных расходов и рационализации аппарата управления 1927–1928 гг. За эти два года по неполным данным сняли с работы по всем округам более 1350 человек. Основную массу уволили за пьянство, растраты и преступления (622 человека). Как «враги советской власти» (бывшие полицейские, торговцы, духовенство) работы лишилось 267 человек, еще 151 – за бюрократизм и искажение классовой линии. Из всех уволенных «вычищенные» из административно-советского аппарата составили 35 % [83, с. 34].

По оценке правительства БССР эта чистка аппарата проводилась «в большинстве случаев закрытыми методами, без широкого опове-

щения и привлечения масс и, главным образом, была направлена по линии аппарата земельно-лесных, судебно-следственных и торгово-заготовительных органов» [83, с. 34].

В 1929 г. чистке советского аппарата попытались придать более масштабный и организованный характер. Объединенный пленум ЦК и ЦКК КП(б)Б (28 ноября – 1 декабря 1928 г.), а затем и XII съезд КП(б)Б (5–16 февраля 1929 г.) одной из центральных задач парторганизаций определили «упорную и напряженную борьбу по улучшению и полному оздоровлению советского аппарата», «решительную борьбу за освобождение советского аппарата от бюрократических элементов», потребовав проводить «решительную чистку советского аппарата от бюрократов, элементов чуждых, враждебных и разложившихся, от всех неспособных четко и полностью проводить классовую линию партии» [140, с. 74, 91].

Белорусское партийное руководство во главе с первым секретарем ЦК КП(б)Б Я. Б. Гамарником продолжало ориентировать все партийные и государственные структуры прежде всего на политическое значение чистки как средства классовой борьбы. Бюро ЦК КП(б)Б 9 марта 1929 г. приняло постановление «О чистке советского, кооперативного, торгового и хозяйственного аппарата», в котором прямо потребовало проводить ее «под углом зрения революционной целесообразности», обращая первоочередное внимание на социальное положение и социальное происхождение работников. Все служащие делились на две категории: «классово-враждебные и социально-опасные» и «социально-близкие» советской власти. Лицам первой категории предлагалось запретить работу во всех советских и общественных организациях, учреждениях и предприятиях. Сотрудники, попавшие во вторую категорию и допустившие «ряд недостатков и ошибок в своей работе», могли быть перемещены на другое место в зависимости от их «общей ценности». Начать чистку предполагалось с 15 апреля 1929 г. [137, л. 243–245].

Однако вскоре белорусскому руководству пришлось внести существенные коррективы в методы и сроки проведения чистки. Связано это было с новыми директивами из Москвы. В апреле 1929 г. состоялась XVI конференция ВКП(б), рассмотревшая вопрос «Об итогах и ближайших задачах борьбы с бюрократизмом». Причины бюрократизма в органах власти и управления в то время виделись традиционно весьма упрощенно и главным образом в плоскости «обострения классовой борьбы» – бюрократизм рассматривался как проявление «напора

на рабочий класс кулачества, городской буржуазии и буржуазной интеллигенции». Среди главных средств борьбы с «бюрократическими извращениями государственного аппарата» большие надежды возлагались на проведение его чистки. Постановление конференции определяло контингент госслужащих, подлежащих «вычищению»: «разложившиеся, извращающие советские законы, срачивающиеся с кулаком и нэпманом, мешающие бороться с волокитой и ее прикрывающими, высокомерно, по-чиновничьи, по-бюрократически относящиеся к насущным нуждам трудящихся, растратчики, взяточники, саботажники, вредители, лентяи». В методологию чистки были внесены существенные коррективы, обусловленные задачами реализации «оптимального» варианта первого пятилетнего плана, утвержденного партконференцией. В условиях острого дефицита квалифицированных «красных специалистов» важным было использование опыта и знаний управленцев из «непролетарских слоев населения». Учитывая негативный опыт проведения предыдущих чисток на основе первоочередного учета «классового происхождения» служащего, конференция особо выделила необходимость проводить ее «прежде всего и главным образом на основании оценки качества работы, а не только по признакам классовой принадлежности» [85, с. 222–229].

Вслед за этим в мае 1929 г. Наркомат РКИ СССР также признал, что большинство ошибок при проведении предыдущей чистки было связано с частой практикой увольнения с работы по признакам «классового происхождения» («бывшие люди», кулаки), а не оценкой качества работы и профессионализма служащих [146, л. 227].

СНК БССР 16 мая 1929 г. по докладу руководителя Наркомата РКИ А. Я. Калнина выделил две главные задачи предстоящей чистки: во-первых, «очистить» аппарат от «чуждых элементов», «лиц, которые проводят враждебную советской власти линию, искажают линию партии и правительства», во-вторых, улучшить работу государственного аппарата путем «втягивания новых слоев рабочих и крестьян в дело управления государством». Наркомату РКИ поручалось внести в СНК проект закона о чистке административного аппарата [146, л. 219].

21 мая 1929 г. в белорусской прессе было опубликовано обращение ЦК КП(б)Б «О чистке советского аппарата». Исходя из новых подходов союзного руководства ЦК КП(б)Б уже предупреждал против упрощенного подхода к оценке работников советского аппарата только на основе его классовой принадлежности. Указывалось, что среди них «есть немало работников, которые хотя и не вышли из пролетарской среды, тем не менее на протяжении ряда лет добросовестно

выполняют свои обязанности перед пролетарским государством...» и которые «нужны для советского аппарата и должны быть оставлены на работе» [147, л. 26].

ЦИК и СНК СССР 1 июня 1929 г. приняли постановление «О чистке аппарата государственных органов, кооперативных и общественных организаций». Органы Наркомата РКИ наделялись правом выносить обязательные для всех государственных учреждений, организаций и предприятий, кооперативных и общественных организаций постановления по вопросам, связанным с проведением чистки. Во-первых, это касалось запрета «навсегда или на время» служить во всех звеньях советского и кооперативного аппарата, в общественных организациях лицам, работа которых признавалась «безусловно вредной интересам рабочего класса». Во-вторых, запрета «навсегда или на время занимать должности в определенной местности или в определенном ведомстве, учреждении, предприятии или организации». В-третьих, запрета «навсегда или на время занимать ту или иную категорию должностей». Вскоре по предложениям НК РКИ СССР были внесены соответствующие изменения в трудовое законодательство СССР и союзных республик: в БССР такие изменения в Кодекс Законов о труде утвердил СНК уже 5 июня 1929 г., после чего это сделал Президиум ЦИК БССР [146, л. 236–236об., 240–241].

Механизм проведения чистки содержался в специальной инструкции СНК СССР [146, л. 223–228]. В ней вновь подчеркивалась необходимость проводить ее «прежде всего и главным образом на основе оценки качества труда, а не только по признакам классового происхождения». Запрещалось увольнение с работы «только из-за того, что он является сыном кулака или дочерью «бывших людей». Предусматривалось, что в случае отсутствия в формулировках причин увольнения, кроме формулировок «чуждый элемент», «дворянка», «разложившийся» и т. п. вышестоящие комиссии были обязаны такие решения отменять. Однако это вовсе не означало отказ от классового подхода к чистке: в той же инструкции обращалось внимание на то, чтобы «служители религиозных культов, бывшие помещики, фабриканты, полицейские и жандармы ни в коем случае не оставались в какой-либо должности в низовом советском аппарате».

Руководить чисткой в масштабах СССР поручалось специальной комиссии при Наркомате РКИ СССР под председательством Я. Х. Петерса. В свою очередь при Наркоматах РКИ союзных и автономных республик, областных, окружных и краевых отделах РКИ создавались свои комиссии под председательством ответственных ра-

ботников РКИ. В БССР республиканская комиссия по чистке во главе с заместителем наркома белорусского РКИ А. Рискиным была организована в мае 1929 г. Непосредственно в учреждениях и организациях чистку должны были проводить комиссии, назначавшиеся окружными комиссиями. Для того чтобы кампании не превратились в сведение личных счетов, «взаимное подсиживание» или простую формальность, председателями таких низовых комиссий должны были быть «не местные работники, а командированные из окружных РКИ».

В 1929 г. в первую очередь предполагалось провести только чистку учреждений, «связанных с трудящимися массами» (земельные, судебные, финансовые органы, милиция, органы, регулировавшие условия труда). Для широкого привлечения населения ставилась задача широко освещать ее в печати, привлекать к работе «честных, преданных советской власти сотрудников» учреждений, где эта чистка проводилась.

Все «вычищенные» подразделялись на три категории по основаниям и последствиям увольнения. К первой категории относились лица, оценка деятельности которых «показывает абсолютную невозможность их исправления и безусловность вреда, наносимого их работой в советском аппарате интересам рабочего класса». К ним применялись наиболее жесткие меры: увольнение без права работы в советском аппарате, лишение права на выходное пособие, на пенсию по социальному страхованию и пособие по безработице, снятие с военного учета. Вторую категорию составляли служащие, которых было «вредно оставить на работе в данном учреждении или в данной местности», но они «могли еще исправиться». Их рекомендовалось использовать в учреждениях иного типа или такого же типа, но в другой местности. Третья категория сотрудников перемещалась с ответственных на технические должности в тех же учреждениях и предприятиях, где они работали до чистки.

Во исполнение решений союзных органов 11 июля 1929 г. СНК БССР принял постановление, определявшее порядок и сроки проведения чистки. В первую очередь она проводилась на биржах труда, в банковских учреждениях, финансовых, земельных, судебных, страховых государственных органах и прокуратуре. Непосредственная чистка районных и сельских учреждений планировалась с 20 июня 1929 г., но только в рамках одного района в каждом округе по выбору окрисполкома. Сроки проведения массовых чисток в районах не устанавливались [146, л. 237].

На местах по-прежнему чистку рассматривали как средство очищения советского аппарата от «классово чуждых элементов» прежде всего на основе социального происхождения работников. В при-

нятой 17 июня 1929 г. резолюции минской общегородской рабочей конференции прямо указывалось, что чистку необходимо проводить «под углом зрения революционной целесообразности» и ставилась задача в обязательном порядке «вычистить те элементы, которые по своему классовому положению или прошлой деятельности являются врагами рабочего класса» [147, л. 24].

Созданные при учреждениях комиссии содействия чистке массово в качестве мотивов для увольнения сотрудников указывали «бывший волосной писарь», «бывший почтово-телеграфный чиновник», «бывшая дворянка» и т. п. На требования органов РКИ выявлять «вредителей, бюрократов, взяточников, лиц, которые искривляют классовую линию» руководители этих комиссий отвечали, что «у нас таких служащих нет», что «если необходимо чистить только за бюрократизм, искажение классовой линии или вообще плохую работу – то в таком случае, служащих для чистки не найдется». Чаще всего комиссии содействия ограничивались только материалами ГПУ, уголовного розыска, не давая собственной оценки деятельности служащих. Руководство республиканской РКИ называли их «комиссия бездействия» [148, л. 17].

Реальная чистка советского аппарата началась только с осени 1929 г. после выделения решением СНК БССР от 30 сентября 1929 г. 15 тыс. р. на ее проведение [146, л. 250]. Чистка рассматривалась как монопольное право органов РКИ, в связи с чем партийные и профсоюзные органы участвовали в ее подготовке и проведении крайне слабо, «почти пассивно». Аппарат РКИ с такой нагрузкой не справлялся. Расчет на широкое участие в этой кампании партийного и беспартийного актива из рабочих под руководством сотрудников РКИ не оправдался: подходящих сотрудников явно не хватало, в результате чего «активность и заинтересованность рабочих... как оставшихся самими по себе постепенно стала спадать». К концу 1929 г. была закончена проверка 7 районов (по одному району в округе за исключением Полоцкого округа) – из 1811 проверенных работников было «вычищено» (по всем категориям) 163 человека (8,7 %). Результаты первого этапа чистки Президиум ЦКК КП(б)Б признал неудачными и поручил Центральной комиссии по чистке советского аппарата провести ее повторно [148, л. 17–18].

Основная работа была проведена в 1930 г. По официальным данным, в подготовительной работе к чистке приняли участие до 500 тыс. работников. К X Всебелорусскому съезду Советов (февраль 1931 г.) в основном чистка была закончена на районном и окружном уровнях, частично – на уровне центральных республиканских

наркоматов и учреждений. В результате в окружных и районных советских органах и учреждениях проверили 18422 человека, из них по первой категории «вычистили» 759 человек, второй – 1064, третьей – 778, а 2724 получили разного рода наказания [149, с. 20].

С точки зрения политической чистки решали поставленные задачи – из советского аппарата управления увольняли в массовом порядке работников, которые составляли если не реальную, то потенциальную опасность для советской власти («классово-чуждые элементы»). Они заменялись выходцами из рабочих и крестьян – людьми, в профессиональном отношении мало подготовленными для выполнения управленческих функций, но вызывавшие больше доверия у партийно-советских властей по своему социальному происхождению. Несмотря на все призывы центральных партийных и государственных органов ход и результаты чистки в решающей степени определяли «революционная целесообразность» и «классовое происхождение» служащего.

С точки зрения технической – улучшения работы аппарата управления, повышения его профессионализма, преодоления бюрократизма – чистки не давали желаемого результата. В условиях, когда система подготовки кадров советских управленцев еще только формировалась, на смену старым специалистам приходили «выдвиженцы» из числа «рабочих от станка» и «крестьян от сохи», профессиональная управленческая подготовка у которых отсутствовала, в связи с чем они были не в состоянии решать самостоятельно вопросы даже в рамках своих полномочий. А это, в свою очередь, создавало объективную необходимость усиления централизованной системы управления, в которой задача нижестоящих органов управления ограничивалась выполнением директив вышестоящих. В такой системе именно исполнительность, а не самостоятельность, являлись главным показателем эффективности работы государственного служащего. Это приводило вместо сокращения документооборота к его увеличению, вместо борьбы с бюрократизмом – к его росту, вместо преодоления пороков дореволюционной системы управления – к их реанимации.

ГЛАВА 3

Материально-финансовая база деятельности Советов БССР

3.1. Финансы Советской Белоруссии (1919–1920 гг.): на пути к коммунизму

В результате установления власти Советов в их ведение перешла и прежняя финансовая система, находившаяся в состоянии кризиса. Первая мировая война привела к расстройству бюджетной системы России. Бюджеты военных лет сводились с огромными дефицитами, а основным источником пополнения денежных средств становилась денежная эмиссия: если на 1 июля 1914 г. в обращении на территории Российской империи находилось 1630 млн р. бумажных знаков, то к 1 ноября 1917 г. эта сумма составила 23446 млн р. [150, с. 63].

При захвате власти среди большевистского руководства господствовало представление о том, что будущее общество (социализм, коммунизм) – это общество без товарно-денежных отношений, которые будут отмирать уже в переходный от капитализма период. В идеале предполагалось внедрить планомерно организованный процесс распределения материальных благ через обязательное вовлечение всего трудящегося населения в потребительско-производительные коммуны. Но пока такая система будет создана, деньги должны были временно сохраняться и, соответственно, сохраняться бюджетная система как совокупность доходов и расходов центральных и местных органов власти.

Первое время большевистское руководство пыталось использовать финансы и бюджетную систему как инструмент проведения социально-экономических преобразований, средство налаживания учета и контроля как над уже национализированными, так и еще остававшимися частными предприятиями.

V Всероссийский съезд Советов 10 июля 1918 г. принял Конституцию РСФСР, раздел V которой посвящался вопросам бюджетного регулирования. В Конституции ясно определялась роль финансов в системе радикальных социально-экономических преобразований в России: экспроприация буржуазии и создание условий «для всеобщего равенства граждан республики в области производства и распределения богатств». Советам предоставлялись «все необходимые средст-

ва для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской Республики, не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности». Основными структурными элементами советской бюджетной системы определялись бюджет общегосударственный и бюджеты местных Советов вплоть до сельсоветов. Распределение видов доходов и расходов между общегосударственным и местными бюджетами поручалось осуществлять Всероссийскому съезду Советов или ВЦИК. Одновременно за местными Советами закреплялось право устанавливать и взимать в свой бюджет налоги и сборы на нужды местного хозяйства [151, с. 9–10].

В конце 1918 г. отношение большевиков к финансам все больше приобретало форму амбивалентности. С одной стороны, СНК РСФСР 26 октября 1918 г. ставил перед Народным банком задачу выпуска денег «в пределах действительной потребности народного хозяйства в денежных знаках», а 30 декабря 1918 г. в докладе НКФ РСФСР говорилось о необходимости создания бездефицитного бюджета, упорядочении налогового дела [152, с. 79, 82]. 3 декабря 1918 г. ВЦИК РСФСР утвердил «Положение о денежных средствах и расходах местных Советов», направленное на унификацию советской системы местных бюджетов. Оно содержало подробный перечень местных доходов Советов и их исполкомов, порядок установления и взимания этих доходов, а также порядок составления местных бюджетов, распределения и удовлетворения местных потребностей между Советами разного уровня. Если всех перечисленных доходных источников Советам для решения местных социально-экономических и культурных вопросов не хватало, им давалось право ходатайствовать о ссудах и пособиях из общегосударственных средств [151, с. 19–24].

С другой стороны, усиливалась тенденция к практической ликвидации денежного обращения: в конце 1918 г. разрабатывался проект натурализации заработной платы, а в декабре 1918 г. II Всероссийский съезд совнархозов обратился к НКФ РСФСР с предложением принять меры к свертыванию денежного обращения [152, с. 82], [153, с. 47].

На белорусских землях организация советской финансовой системы продолжилась после их освобождения от немецкой оккупации и нового прихода Советской власти. 10 декабря 1918 г. части Красной Армии освободили Минск от немецкой оккупации. В этот же день стал функционировать Минский военно-революционный комитет, объявивший себя высшей властью в Минской губернии. На местах создавались уездные ревкомы (с конца декабря 1918 г. – начала января 1919 г. – уездные исполкомы), волостные и сельские Советы.

Для организации советской власти на освобождавшихся от немецкой оккупации территориях НКВД РСФСР в конце 1918 г. выделял денежные средства: так Витебскому губисполкому направили 1,5 млн р., Минскому ВРК – 5 млн р. Минскому ВРК деньги начали поступать с 21 декабря 1918 г. и к 10 января 1919 г. уже было распределено 4,8 млн р. Часть этих средств перечислили уездным ревкомам, часть истратили на конкретные цели. Так, целевым назначением соответствующим наркоматам и организациям выдали 72 тыс. р. на содержание детских приютов, 11 тыс. р. – на устройство детских праздников для детей г. Минска, 100 тыс. р. – для организации системы здравоохранения, 500 тыс. р. – частям Красной Армии, 300 тыс. р. – на выплату жалования работникам почт и телеграфов, 15 тыс. р. – на создание Союза коммунистической молодежи в Минске и т. п. [14, с. 58], [21, л. 1–2].

Образование ССРБ требовало решения многих вопросов, в том числе и вопроса о финансах республики. Актом от 4 января 1919 г. отдел финансов Западной Коммуны передал Комиссариату финансов ССРБ свои дела, кроме касавшихся Смоленской губернии, а также ценности, денежные суммы за исключением оставляемых в распоряжении Смоленского губревкома 500 тыс. р. [154, л. 7–8]. Этим смоленское руководство сразу же дистанцировалось от ССРБ, обособляя свои финансы – наличные средства, общегосударственные кредиты, все местные сборы по Смоленску и Смоленской губернии.

Выделенных средств катастрофически не хватало и местные власти вводили своими решениями местные чрезвычайные налоги и сборы. Так, Бобруйский уездный ревком получил 200 тыс. р. на укрепление Советской власти, еще 100 тыс. – для уплаты долга по зарплате учителям. Однако этой суммы не хватало и, пользуясь положением от 3 декабря 1918 г., для изыскания необходимых денежных средств ревком обложил местную буржуазию налогом в 2 млн р., из которых было взыскано 1,5 млн [155, л. 300].

С целью централизации системы местных бюджетов 31 октября 1918 г. был принят Декрет СНК РСФСР об организации финансовых отделов губернских и уездных исполкомов Советов, упразднивший прежние финансовые учреждения – казенные палаты, губернские акцизные управления и финансовые органы местного самоуправления. В соответствии с декретом общее руководство на местах налоговым, сметным, кассовым и финансовым делом возлагалось на губисполкомы. Для непосредственного заведывания финансовыми делами создавались губернские и уездные финансовые отделы [156, с. 497–503].

На 4 февраля 1919 г. в ССРБ в соответствии с этим декретом такие финотделы функционировали в Минском, Бобруйском, Борисовском, Игуменском, Мозырском, Новогрудском, Пинском, Речицком, Слуцком, Вилейском, Дисненском, Слонимском, Барановичском уездах и г. Минске [157, л. 10].

14 января 1919 г. на заседании СНК РСФСР было принято решение выделить ссуду Временному советскому правительству ССРБ в размере 10 млн р., а также руководству ВЦИК «делегировать в Белоруссию высококомпетентную комиссию для улаживания отношений с Белорусской республикой» [158, с. 125]. Эта комиссия в Советской Белоруссии так и не появилась, зато на деле выделенная Москвой сумма оказалась значительно большей – возвратившийся из командировки в Москву комиссар по финансовым делам ССРБ И. И. Рейнгольд на заседании Временного Рабоче-крестьянского правительства ССРБ 15 января 1919 г. сообщил, что авансом из Москвы отпущено для нужд республики 25 млн р. [22, л. 10об.].

21 января 1919 г. правительство республики инициировало процесс создания своей республиканской финансовой системы. Комиссариату финансов предоставлялось право образования единого государственного фонда республики за счет части чрезвычайного революционного налога, государственного займа и всех фондов банков на территории республики. А на следующем заседании правительства предполагалось «поставить во всей своей широте вопрос о взаимоотношениях с Центром» по финансовым вопросам [22, л. 12–12об.].

Однако ни на следующем, ни на последующих заседаниях правительства ССРБ никакого принципиального разрешения вопрос об отношениях с Москвой не получил – отсутствие собственных источников денежных доходов остро обозначило две главные проблемы. Во-первых, как и сколько денег получить от российского руководства, во-вторых, как наиболее рационально распределить наличные денежные средства. Этих средств постоянно катастрофически не хватало, в результате приходилось значительно урезать свои потребности. Так, 27 января 1919 г. республиканское правительство выделило Комиссариату здравоохранения на борьбу с эпидемией сыпного тифа вместо запрошенных 665 тыс. р. лишь 100 тыс., Комиссариату по иностранным делам – вместо 200 тыс. р. – 100 тыс., а республиканскому СНХ и Комиссариату земледелия вообще отказало в деньгах [22, л. 13об.]. Для концентрации средств на восстановление экономики республики Постановлением СНК ССРБ от 6 февраля 1919 г. соз-

давался при комиссариате финансов ССРБ фонд «для нужд СНК Белоруссии» в размере 10 млн р. [22, л. 23об.]. Крайне тяжелая ситуация складывалась и на местах: например, 10 февраля 1919 г. из Новогрудка была получена телеграмма: «Денег... нет. Аппарат закупки продовольствия стоит, нужны кредитные деньги, положение критическое, цены растут каждый день» [21, л. 80].

Несмотря на столь тяжелые финансовые условия, руководством республики в январе-феврале 1919 г. была предпринята попытка создания собственной бюджетной системы. Местным органам власти ставилась задача формирования местных бюджетов на 1-е полугодие 1919 г., при составлении которых требовалось обязательно разграничивать общегосударственные и местные статьи расходов и доходов. Подчеркивалось, что в общегосударственные расходы «ни в коем случае не должны включаться расходы на потребности, носящие чисто местный характер». В российском «Положении о денежных средствах и расходах местных советов» 3 декабря 1918 г. вопросы разграничения расходов на общегосударственные и местные разрешения не получили и до выработки своего республиканского правового акта рекомендовалось местным финотделам «руководствоваться правилами, применявшимися в бывшем земстве». Также местные органы обязывали включать в сметы общегосударственных доходов «все без исключения доходы, ожидаемые к поступлению за счет общегосударственных налогов, сборов, как общих, так и специальных пошлин», а также доходы от всех бывших государственных имуществ, капиталов, предприятий, а доходы от местных налогов и сборов, местных имуществ должны были составить источник покрытия расходов на местные нужды.

Согласно инструкции НКФ ССРБ первоначально составлялись приходно-расходные сметы сельскими, волостными, городскими Советами по каждому ведомству отдельно и предоставлялись в соответствующие отделы уисполкомов. Каждый уездный отдел формировал смету по всему уезду, после чего составлялся уездный бюджет с включением не только доходов и расходов по отделам, но и общих по уезду. Эти уездные бюджеты необходимо было высылать в губотделы, которые сводили уездные сметы, добавляя общие по губернии доходы и расходы. Далее материалы поступали в НКФ республики, а сметы отдельных ведомств – в республиканские комиссариаты [157, л. 21–22об., 29–30об.].

В целях решения проблемы обеспечения денежными средствами местных потребностей перед финотделами ставилась задача как мож-

но скорее принять от бывших уездных и городских самоуправлений все бухгалтерские документы, что должно было способствовать быстрому составлению списка недоимок и их взыскания и, соответственно, сбору значительных денежных сумм, «на которые можно будет, хотя бы временно, поддержать местные учреждения, ныне почти лишенные средств» [157, л. 25об.].

Однако на практике сформировать местные бюджеты в Советской Белоруссии было крайне затруднительно: местные органы власти имели право только взыскивать недоимки по местным налогам и сборам за время до начала 1919 г., а вопрос о взимании этих налогов и сборов в 1919 г. откладывался до выхода соответствующего решения ЦИК ССРБ [155, л. 301].

12 февраля 1919 г. белорусское правительство приняло решение подготовить на основе российского свое республиканское положение о местных финансах [22, л. 26об.]. Такое положение было разработано и утверждено ЦИК ССРБ (сам текст его автору не удалось найти) и поступило на места только во второй половине марта 1919 г., после объединения Беларуси и Литвы в ЛитБел ССР. Наркомфин ЛитБел ССР признал это положение недействительным в связи с необходимостью его переработки применительно к условиям республики. Местные финансовые органы получили распоряжение до выхода нового положения «воздержаться от раскладов местных сборов и налогов». Однако такое положение для Литбел ССР так и не было разработано, и в июне 1919 г. Наркомфин ЛитБел республики дал распоряжение пользоваться российским положением от 3 декабря 1919 г. [155, л. 300–300об.].

10 марта 1919 г. СНК Литвы и Белоруссии утвердил Временные правила о порядке поступления доходов и отпуске кредитов и авансов народным комиссариатам республики. Согласно этим правилам, все доходы, получаемые на территории республики от производственной деятельности и сбора налогов и пошлин (государственных и местных), должны были поступать в Народный банк на счета соответствующих комиссариатов. Сметы расходов составлялись уездными и губернскими отделами, после чего направлялись в соответствующие профильные наркоматы, которые из отпущенных им средств выделяли их местным органам власти [22, л. 54].

На основании решения СНК Литбел от 2 апреля 1919 г. все отделы местных Советов стали финансироваться напрямую соответствующими республиканскими наркоматами. В результате местные Со-

веты теряли возможность маневра при расходовании средств исходя из местных условий и первоочередных потребностей – им воспрещалось перемещать отпущенные суммы одному отделу на нужды других [159, л. 17об.].

Таким образом, в условиях неразберихи в вопросах расходов и доходов местных Советов, финансовой разрухи фактически бюджетная система ни в ССРБ, ни в ЛитБел ССР так и не сложилась. Процесс организационного оформления местных бюджетов был остановлен, финансирование местных Советов приняло централизованный характер – оно шло по отраслевому принципу, местные власти лишь могли запрашивать необходимые им средства, а также контролировать расход сумм, полученных от профильных республиканских наркоматов.

Государственные и местные налоги и сборы в финансировании республики практически какой-либо заметной роли не играли. По сведениям республиканского управления прямых налогов и сборов с 1 декабря 1918 г. по 1 апреля 1919 г. на территории ЛитБел ССР было собрано налогов и сборов на общую сумму 7,8 млн р., из которых 7,7 млн р. пришлось на чрезвычайный революционный налог. Этот налог, установленный декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 30 октября 1918 г. в размере 10 млн р., носил ярко выраженный конфискационный характер и ставил задачу прежде всего не финансового, а политического характера – завершить конфискацию имущества «нетрудового элемента». Сумма распределялась между губерниями, после чего губисполкомы спускали задания уездами и городам, уисполкомы – волостям, а волисполкомы – селениям и поселкам. Для Смоленской губернии декретом от 30 октября 1918 г. чрезвычайный революционный налог составил 140 млн р., для Витебской – 100 млн, Могилевской – 70 млн, Минской – 60 млн [156, с. 465–468].

12 февраля 1919 г. СНК ССРБ утвердил декрет об обложении буржуазии чрезвычайным революционным налогом [12, л. 26об.]. О системе начисления и взыскания этого налога можно судить по циркуляру финотдела Пинского уездревкома волревкомам от 17 февраля 1919 г. Документ содержал требование организации в уезде волостных и сельских комиссий по раскладке чрезвычайного революционного налога. Волостные комиссии создавались из двух членов волостного ревкома и трех членов от «трудящихся слоев населения», сельские – из трех членов, которые назначались волостными ревкома из «трудящихся классов местного сельского населения». Сельской комиссии полагалось в кратчайший срок

подготовить списки плательщиков налога с указанием состава и ценности имущества, наличия у них денежных средств и доходов, а также указать сумму предложенного комиссией налога. Волостные комиссии распределяли намеченную на волость сумму налога между селениями и принимали окончательное решение о размере налога с конкретных плательщиков. Основную тяжесть налога предписывалось возложить на «деревенских кулаков, особенно на спекулянтов», а также на «имущества и денежные капиталы лиц, уехавших за пределы Советской России». В случае отказа от уплаты налога на первый раз предусматривались такие меры принуждения, как арест, трудовая повинность, тюрьма, конфискация или продажа имущества вплоть до отправки вооруженных отрядов «для воздействия на сопротивляющихся плательщиков», а «в случае заведомого сокрытия денег кулаками – продолжительное заключение в тюрьме с принудительными работами, при особой злостности – суд губернского Революционного трибунала» [14, с. 107–110].

Спущенные на места суммы чрезвычайного ревнолога нередко местные власти увеличивали. Так, на Игуменский уезд этот налог был намечен в 2 млн р., но местный уисполком его размеры увеличил до 3 млн р. [154, л. 397об.]. В марте 1919 г. распоряжением КПЛиБ для Минска чрезвычайный революционный налог устанавливался в 200 млн р., из них в кратчайший срок предполагалось получить 60 млн р. [22, л. 63а–63аб]. Собрать такую огромную сумму, причем за короткий отрезок времени, было совершенно нереально (об этом говорилось и на самом заседании СНК Литбел 17 марта 1919 г.), однако причину невыполнения налога нашли быстро – сопротивление имущих классов. Для изъятия сумм по чрезвычайному революционному налогу решили прибегнуть к простому и становившемуся привычным методу – методу террора: 12 марта 1919 г. президиум минского губвоенревкома принял решение ввиду того, что «буржуазия отказывается платить налог в кратчайший срок, произвести аресты буржуазии, которые отказываются платить и передать в распоряжение т. Кривошеина для заключения в концентрационные лагеря...» [22, л. 35]. Это постановление 19 марта 1919 г. получило поддержку СНК Литовско-Белорусской Республики [17, с. 49].

Среди других доходных источников наиболее значительные суммы были получены за счет поступлений от гербового сбора (258 тыс. р.) и общегосударственного подоходного налога (227 тыс. р.). Остальные государственные и местные налоги дали крайне незначительные сум-

мы: 44 тыс. р. – разные пошлины, 40 тыс. р. – дополнительный сбор к основному промысловому налогу, 38 тыс. р. – налог с недвижимых имуществ, 9 тыс. р. – сбор с денежного капитала, 8,5 тыс. р. – государственный поземельный налог, менее 1 тыс. р. – сбор с паровых котлов и локомотивов [160, л. 71].

Эти поступления носили разовый, несистематический характер. В докладе временного управляющего республиканским управлением прямых налогов и пошлин сообщалось, что по подоходному налогу на 14 мая 1919 г. только заканчивалась работа по обложению за 1918 г., по промысловому налогу – устанавливались недоимки за 1916–1918 гг., по гербовому сбору – продолжалось взимание недоимок, проводилась работа по определению сумм налогов с городских недвижимых имуществ, квартирного и натурального налогов, налога с денежных капиталов и т. п. [155, л. 206–208].

Собранные на территории республики государственные и местные налоги и сборы не могли удовлетворить даже самые минимальные потребности. Так, на май 1919 г. только по линии НКВД на содержание личного состава губернских и уездных отделов управления, пособия городским, волостным и сельским Советам трех губерний (Минской, Виленской и Ковенской) требовалось 19,7 млн р. [154, л. 648]. Финансовое состояние республики целиком зависело от денежных сумм, поступающих из Москвы. К концу марта 1919 г. в республике уже были израсходованы полученные от СНК РСФСР 80 млн р. В связи с этим 29 марта глава СНК Литбел ССР В. Мицкявичус-Капсукас обратился с просьбой в СНК Советской России с просьбой «срочно дать ссуду 100 млн р. Положение критическое...», которую 2 апреля 1919 г. СНК РСФСР полностью удовлетворил [161, с. 235–236, 242]. Однако и эти суммы истратили довольно быстро и уже к началу мая 1919 г. в срочном порядке правительству республики опять потребовались от Москвы новые денежные субсидии [159, л. 30об.]. 12 июля 1919 г. В. С. Мицкявичус-Капсукас вновь обратился телеграммой к В. И. Ленину с просьбой о «спешной высылке» не менее 80 млн р. для экстренных расходов на военные нужды, при этом указав на то, что предыдущее ходатайство о выделении 50 млн р. не было удовлетворено [17, с. 155].

На территории Литбел ССР, согласно информации НКФ республики, официально имели хождение следующие виды денежных знаков: «кредитные билеты старых образцов в рублях 500, 100, 50, 25, 10, 5, 3 и 1» (так называемые «царские николаевские»), кредитные

билеты образца 1917 г. в рублях 1000 и 250 («думские деньги»), «казначейские знаки в руб. 40 и 20» («керенки») и «мелкие разменные знаки в коп. 50, 20, 15, 10, 5, 3, 2 и 1» (выпускались с 1915 г.). Несмотря на то, что Наркомфин просил «точно определять денежные знаки, избегая выражения «царские, романовские, керенки и проч.», тем не менее эти названия фигурировали во всех документах не только местной власти, но и СНК республики [22, л. 55]. Также появляются и собственно советские денежные знаки: по декрету СНК РСФСР от 4 февраля 1919 г. стали печататься новые, уже советские, кредитные билеты, расчетные и денежные знаки [150, с. 63].

Наименьшее доверие вызывали «керенки», которые отказывались принимать частные лица и государственные организации, произвольно устанавливался их расчетный курс по отношению к «царским николаевским». В связи с тем, что именно «керенки» составляли основную сумму денег, находившихся в обращении на территории республики, такая ситуация углубляла финансовый кризис. 20 марта 1919 г. СНК Литбел ССР принял постановление «О мерах борьбы со спекуляцией денежными знаками», согласно которому «лица, отказывающиеся принимать «керенки», будут привлекаться к революционному трибуналу и судимы по законам военного времени, в отношении же лиц, занимающихся спекуляцией деньгами или устанавливающих разные цены на предметы в зависимости от рода получаемых денег, будут приняты самые строгие меры вплоть до расстрела и конфискации имущества» [161, с. 222].

После освобождения белорусских территорий от польской оккупации и второго провозглашения ССРБ начали восстанавливаться и финансовые органы республики. Первоначально были созданы минский губернский и уездный финотделы, позднее – уездные финотделы: Бобруйский, Борисовский, Слуцкий, Игуменский, Несвижский, Дисненский, Новогрудский, Слонимский, Барановичский, Пинский, Мозырский, Вилейский, Пружанский, Кобринский, Волковысский. С августа 1920 г. финансовое дело республики возглавил Комиссариат финансов ССРБ (с декабря 1920 г. – Народный комиссарит финансов ССРБ). Финансовые органы испытывали острейший дефицит профессиональных кадров. Отсутствовали также бланки, руководящие правила, циркуляры и инструкции по ведению финансовых операций, которые стали поступать на места только во второй половине января 1921 г. До этого, как отмечал НКФ ССРБ, «работа шла «на ощупь» [162, с. 91].

В августе 1920 г. приступили к работе по подготовке к взысканию налогов: государственного подоходного налога, 5%-го государственного налога с торговых и промышленных оборотов, подрядов и поставок, гербового сбора с бумаг, актов и документов, единому подоходно-поимущественному налогу, подоходному земельному налогу, а также местных налогов соответственно Декрету РСФСР от 3 декабря 1918 г. [163, л. 1–6].

Однако вся экономическая политика Советской власти в реальности вела к стремительной деградации бюджетной системы и прежде всего местной. Налоги рассматривались не как средство регулирования экономических отношений и покрытия текущих государственных и местных расходов, а прежде всего как способ завершения экспроприации средств производства, имуществ и капиталов.

Натурализация заработной платы, всеобщая трудовая повинность, национализация недвижимых имуществ, отмена платы за различные услуги, оказываемые рабочим и служащим государственными учреждениями (бесплатный отпуск населению продовольствия и топлива, отмена платы за пользование почтой, телеграфом, телефоном, жилыми помещениями, водопроводом, канализацией, электричеством и т. п.) свели к минимуму значение местного обложения и местных доходов. Постановление СНК РСФСР от 23 сентября 1919 г. предоставляло возможность местным Советам получать из госбюджета ссуды и пособия на покрытие местных расходов [151, с. 40–41]. Удовлетворение местных потребностей постепенно все более проводилось общей системой государственного распределения и покрывалось в основном за счет пособий, поступавших в ССРБ из средств РСФСР. Фактически к середине 1920 г. все наиболее значительные расходы в связи со слабостью местных бюджетов были переданы на средства госбюджета, в результате чего II сессия ВЦИК от 18 июня 1920 г. приняла решение об отмене разделения бюджета на общегосударственный и местный и о включении местных расходов и доходов в общегосударственный бюджет [151, с. 44].

Главным источником покрытия общереспубликанских и местных потребностей был выпуск все нового количества денежных знаков (по заявлению Комиссариата финансов ССРБ, «вся надежда возлагалась на усовершенствование нашего печатного станка в центре»), что приводило к обвальному падению курса советского рубля. Однако это обстоятельство, по оценке самого Комфина ССРБ, «не занимало наш Комиссариат и он отнюдь не должен был сообразовать распреде-

ление денежных знаков с состоянием нашей валюты и заботиться о возможнейшем удержании ее от падения. ... мы все более запутывались в заколдованный круг, создаваемый, с одной стороны, все увеличивающимися требованиями на деньги и, с другой стороны, новыми беспрестанными и прогрессирующими выпусками денег и стремительным падением нашей валюты». Главную цель своей работы НКФ ССРБ видел в том, чтобы «за помощью печатного станка изъять из рынка то, что необходимо государству для пополнения своего продовольственного фонда», т. е. изъять у крестьян продовольствие. Выход из такого «заколдованного круга» виделся в то время в создании ситуации, когда «наши продовольственные фонды не нуждаться будут в пополнении их со стороны, что приведет к совершенной отмене денежной системы» [162, с. 90]. Такие действия точно отражали позицию высшего партийно-советского руководства – 30 ноября 1920 г. В. И. Ленин писал: «Переход от денег к безденежному продуктообмену бесспорен. Чтобы этот переход был успешно завершён, надо чтобы был осуществлён продуктообмен (не товарообмен). Пока мы не в силах осуществить товарообмен, т. е. давать крестьянству промпродукты, – до сих пор крестьянство вынуждено оставаться при обломках товарного (а следовательно, денежного) обращения, при суррогате его. Отменить суррогат (деньги), пока крестьянству не дали ещё того, что устраняет надобность в суррогате, экономически неправильно» [164, с. 22–23].

Таким образом, в первый период существования ССРБ не удалось сформировать ни государственный, ни местные бюджеты. Вместо них местные и республиканские органы власти составляли лишь расходные сметы по профильным направлениям, в которых определяли суммы необходимых для их функционирования денежных средств. Доходные статьи отсутствовали (или, по крайней мере, никакого существенного значения не играли), что ставило республику в прямую зависимость от поступлений денежных средств из Москвы. Размеры этих поступлений определяли реальные возможности как республиканских, так и местных органов Советской власти решать первоочередные задачи формирования всей системы государственной власти, удовлетворения минимальных потребностей экономики и населения. Следует учитывать, что даже в условиях нормального функционирования экономики для создания финансово-бюджетной системы требуется время: необходимо создать профессиональный аппарат финансовых органов в центре и на местах, собрать нужные материалы для сбора налогов и пошлин, разграничить доходы и расходы на государственные и местные, организовать сам процесс сбора и учета налогов.

На все это «первой» ССРБ история отпустила лишь два месяца, причем в военных условиях при резком падении производства и усилившейся инфляции. Проводить какую-либо вразумительную финансовую политику при отсутствии собственных доходных статей в разрушенной мировой войной и немецкой оккупацией стране, когда главным было хоть как-то закрыть «финансовые дыры» за счет получения денег из Москвы, а также неопределенности судьбы самой Советской Белоруссии (в том числе и ее территориальных пределов), было практически невозможно. Такие же проблемы в дальнейшем встали и перед ЛитБел ССР, где также не удалось сформировать собственный республиканский и местные бюджеты.

Даже в случае разработки государственного и местного бюджетов значение их в регулировании социально-экономических процессов в ССРБ и ЛитБел ССР было бы чисто формальное. Натурализация экономических отношений, возраставшая денежная эмиссия и быстрое обесценивание денег объективно не позволяли составить реальные сметы доходов и расходов. Так, в Советской России официально за 1918–1920 гг. приняли пять бюджетов: четыре полугодовых (1918–1919 гг.) и один годовой (1920 г.). Их отличительной чертой был огромный дефицит (в 1920 г. он составил 87 % общего объема бюджета), покрывавшийся денежной эмиссией. Эти бюджеты носили чисто ориентировочное значение, составлялись и утверждались уже в конце бюджетного периода, фактическое их выполнение не соответствовало утвержденным показателям ввиду широкой практики сверхсметных ассигнований, девальвации бумажных денег (за 1919 г. курс рубля упал в 3136 раз по сравнению с довоенным) [152, с. 94].

После второго провозглашения ССРБ деградация финансовой системы продолжалась. Тотальная национализация промышленности и торговли, широкое развитие безденежных форм расчетов, бесплатность большинства услуг для населения, натурализация заработной платы, огромная денежная эмиссия практически свели к минимуму роль денег. Денежная эмиссия (за 1920 г. общая сумма находившихся в обращении денег возросла в пять раз) стала основным источником доходов, а роль финансовых институтов свелась к фиксации потребностей в денежных знаках различных наркоматов и ведомств республики, формированию заявок на получение необходимых денежных сумм в Москве, их доставке и распределении согласно решениям высших органов власти республики.

Казалось, что к началу 1921 г. создались условия для практической реализации главной задачи денежно-финансовой политики пер-

вых лет советской власти – ликвидации денежного обращения. Несомненно, что в значительной степени такая политика в 1917 – начале 1921 г. была следствием кризиса всей финансовой системы в условиях военных потрясений и развала производства, ускоренной национализации промышленности и торговли, перехода к натурализации экономических отношений и бесплатности многих услуг. Однако все же центральная линия советской власти в области финансов определилась прежде всего теоретическими представлениями о будущем коммунистическом обществе как бестоварном, основанном на всеобщем обобществлении средств производства. Ликвидация товарно-денежных отношений и переход к новой системе производства и распределения, основанной на принудительной организации производственно-потребительских коммун, рассматривались большевистским руководством после прихода к власти не только в качестве стратегического направления строительства коммунистического общества, но и как тактическое средство осуществления текущих политических и социально-экономических задач. В программе РКП(б), принятой VIII съездом партии, отмечалось: «В области распределения задача Советской власти в настоящее время состоит в том, чтобы неуклонно продолжать замену торговли планомерным, организованным в общегосударственном масштабе распределением продуктов. Целью является организация всего населения в единую сеть потребительских коммун, способных с наибольшей быстротой, планомерностью, экономией и с наименьшей затратой труда распределять все необходимые продукты...» [91, с. 55]. Значительным шагом в этом направлении стал принятый 16 марта 1919 г. СНК РСФСР Декрет о потребительских коммунах, который предусматривал объединение всех потребительских кооперативов в городах и сельской местности в единые потребительские коммуны. В каждую из таких коммун входило все население данной местности, членами коммуны должны были стать граждане, одновременно приписавшись к одному из ее распределительных пунктов. Местные потребительские коммуны объединялись в губернские союзы, а они в свою очередь – в Центросоюз [16, с. 491–508]. В ССРБ такой единый распределительный аппарат в виде Центросоюза Белоруссии был создан после освобождения от польской оккупации по решению белорусского Ревкома от 4 августа 1920 г. [28, с. 299].

Вместе с тем большевистское руководство понимало, что моментно осуществить переход к безденежным формам отношений невозможно, для этого требуется некоторый переходный период, сроки завершения которого предусмотреть невозможно. В той же Про-

грамме РКП(б) отмечалось, что «в первое время перехода от капитализма к коммунизму, пока еще не организовано полностью коммунистическое производство и распределение продуктов, уничтожение денег представляется невозможным» и ставилась практическая задача всемерного развития безденежного расчета как реального средства уничтожения денег» [91, с. 56].

Таким образом, в 1918–1920 гг. происходил процесс целенаправленного разрушения всей финансовой системы, в том числе и местной. Принципиальных разногласий в высшем партийно-советском руководстве относительно необходимости ликвидации товарно-денежных отношений, причем в обозримом будущем, не существовало. Вопрос стоял только в темпах и сроках перехода к безденежной экономике – осуществить такой переход немедленно или через некоторый «переходный период». В конце 1919 г. был подготовлен для рассмотрения на VII Всероссийском съезде Советов (декабрь 1919 г.) проект резолюции об уничтожении денег. Однако даже в конце 1920 – начале 1921 г. несмотря на огромную инфляцию и денежную эмиссию, широкое развитие системы безденежных расчетов (что создавало реальную возможность отказа от денег) денежное обращение продолжало функционировать (хотя и в очень ограниченном виде), решая задачу изъятия у крестьянства продовольствия и в определенной мере минимизируя последствия экспроприационного характера его осуществления. На взгляд автора, именно необходимость выстраивания новых отношений с крестьянством в крестьянской стране в условиях завершения военных действий и перехода к мирному развитию спасли денежно-финансовую систему от полного уничтожения и послужили стимулом ее возрождения.

3.2. Создание советской системы местных бюджетов (1921–1924 гг.)

К началу 1921 г. советская финансовая система пришла в полный упадок: национализация промышленности и торговли, отмена налогов и введение бесплатности многих услуг, громадная инфляция привели к тому, что, по заключению Наркомфин РСФСР, «бюджет превратился в простой перечень доходов и расходов, едва ли имеющий какое-либо показательное значение для народного хозяйства» [165, л. 49об.].

Главными задачами НКФ ССРБ по-прежнему оставались составление расходных смет и распределение полученных из Москвы

денежных средств. На местах в уездах готовились сметы расходов по профильным отделам исполкомов, поступавшие затем в соответствующие наркоматы и центральные учреждения республики. Последние, в свою очередь, составляли свои расходные сметы, которые рассматривались Наркомфином (с января 1921 г. – его коллегией) и утверждались ЦИК ССРБ. Общие по наркоматам расходные сметы и представляли «бюджет» ССРБ на 1921 г. Расходы и на местах, и в центральных организациях определялись произвольно, без соблюдения каких-либо нормативов. Комиссариат финансов ССРБ отмечал, что «по всем ведомствам была замечена тенденция к сильному расширению своих операций без соображения с возможностью выполнения». Многие наркоматы и ведомства включали в свои сметы и те расходы, которые не входили в их сферу ответственности [162, с. 92–93].

При этом республика остро ощущала нехватку в денежных знаках, потребность в которых в связи с громадной инфляцией постоянно возрастала: если на вторую половину 1920 г. по сметам белорусских наркоматов и центральных республиканских органов требовалось 6,7 млрд р., то на 1921 г. – уже почти 130 млрд р. [162, с. 92–93].

Отпущенных московским центром денег катастрофически не хватало. С 1 октября 1920 г. по 1 октября 1921 г. республиканский НКФ при заявленной необходимости в 125 млрд р. получил из Москвы только около 82 млрд. Для «своевременного и аккуратного снабжения ССРБ денежными знаками» Президиум ЦИК республики обратился с просьбой в Наркомат путей сообщения РСФСР выделить в распоряжение белорусского Наркомфина «один постоянный классный вагон» [166, л. 1, 4]. Каждые две-три недели из Москвы в Минск прибывали мешки со свеженапечатанными денежными знаками, которые решениями ЦИК и СНК ССРБ распределялись между республиканскими наркоматами.

Собранные в республике налоги могли покрыть только крайне незначительную часть местных расходов. За период с 1 октября 1920 г. по 1 июля 1921 г. в кассу НКФ ССРБ вернулось через налоги, сборы и пошлины лишь около 70 млн р. [25, л. 4об.]. В бюджете РСФСР в 1920 г. налоговые поступления составили 0,2 % доходной части бюджета [150, с. 63]. Видно, что налоговые поступления перестали играть какую-либо роль в регулировании народного хозяйства. В Москве началась подготовка к коренной реформе налогового дела с целью унификации всех существовавших к тому времени прямых налогов и отмены денежных налогов. Вопрос об отмене денежных нало-

гов рассматривался на заседаниях СНК РСФСР 3, 30 ноября и 18 декабря 1920 г. [168]. На основании решения ВЦИК РСФСР от 3 февраля 1921 г. циркуляром НКФ РСФСР от 9 февраля 1921 г. временно (до решения окончательно вопроса ВЦИК) приостанавливалось взимание всех налогов [169, л. 92об.].

Вместе с тем переход к новой экономической политике, неудача прямого продуктообмена, возрождение системы экономических отношений между различными субъектами хозяйствования и внедрение идей хозрасчета (в том числе и территориального) привели партийно-советское руководство к осознанию необходимости восстановления нормально функционирующей бюджетной системы, в том числе на местном уровне.

В тех условиях местные бюджеты рассматривались властями как средство решения нескольких основных задач. Во-первых, разгрузить государственный бюджет от ряда расходов, передав на места те из них, которые в соответствии с реальными потребностями могли быть реализованы местной властью. Изначально местные бюджеты рассматривались не как основа построения всей финансовой системы советского государства, а только как «необходимое дополнение к общегосударственному бюджету» (Постановление IX Всероссийского съезда Советов от 24 февраля 1922 г. «О финансах и бюджете») [151, с. 67]. Такой принцип абсолютного доминирования общегосударственных интересов над местными стал основой советской финансовой политики. При этом новая система отношений между государственным и местными бюджетами рассматривалась как шаг вперед в сравнении с прежней, дореволюционной, с характерным для нее существованием независимых от государственного земских бюджетов. Подобного рода самостоятельность земских бюджетов советская власть трактовала однозначно лишь как проявление «антинародной политики царизма», «антагонизма и противопоставления интересов царизма и населения».

Во-вторых, введением местных бюджетов предполагалось активизировать местную властную вертикаль в деле извлечения не только местных, но и общегосударственных налогов и доходов.

В-третьих, использовать ряд доходных источников, которые в общегосударственном масштабе не всегда могли быть легко и эффективно выявлены.

В-четвертых, способствовать наиболее эффективному использованию на местах некоторых категорий имущества, предприятий, организаций и учреждений.

В-пятых, приучить местные власти «жить по средствам», выделяя деньги прежде всего на первоочередные потребности. По утверждению начальника Центрального налогового управления НКФ РСФСР Левина «к числу первостепенных должны быть отнесены такие расходы и в таких размерах, которые являются совершенно необходимыми для правильной работы советского аппарата власти и для удовлетворения самых насущных нужд населения (например, содержание... волисполкомов, сети школ, больниц и т. д.» [170, л. 25об.].

В-шестых, местные бюджеты должны были стать своеобразными хозяйственными планами, определявшими на конкретный период деятельность местных органов, организаций и учреждений, исходя из наличных финансовых ресурсов.

Необходимой предпосылкой восстановления бюджетов стала реанимация налоговой системы, начавшаяся с введения Декретом ВЦИК от 26 июля 1921 г. (дополненного Декретами от 10 февраля 1922 г. и 18 января 1923 г.) промыслового налога.

В целях быстрого удовлетворения местных административно-хозяйственных потребностей Декретом СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. в распоряжение губисполкомов передавались процентные отчисления от промыслового и других прямых государственных налогов, размеры которых определял Наркомфин РСФСР на каждый год вперед. Губисполкомы могли устанавливать к этим государственным налогам надбавки для своих нужд, а также вводить местные налоги и сборы. Перечень местных налогов и сборов и предельные размеры каждого из них, а также предельные размеры надбавок к государственным налогам устанавливались СНК РСФСР по представлению Наркомфина. Все эти средства бронировались за местными исполкомами «для производства расходов на удовлетворение потребностей местного значения». На местах решениями губернских съездов Советов они распределялись между губернскими и уездными исполкомами, а уездных съездов – между волостными исполкомами. Фактически этим декретом восстанавливалась система местных бюджетов (губернский, уездный, волостной) [151, с. 49–50].

В условиях отсутствия собственной финансовой и бюджетной системы ССРБ по своим правам и возможностям в финансовой области соответствовала российской губернии. Соглашением между правительствами РСФСР и ССРБ по финансовым вопросам от 26 июля 1921 г. формирование всех доходных статей белорусского бюджета осуществлялось «по согласованию» с Наркоматом финансов России. Взимаемые на территории ССРБ налоги и сборы вносились в кассы REPUB-

ликанского Наркомфина, которые, в свою очередь, подчинялись НКФ РСФСР. Все расходные сметы наркоматов включались в общий бюджет РСФСР [171, с. 46–47].

В республике (по образцу РСФСР) для покрытия местных потребностей вводились процентные отчисления от промыслового и других прямых государственных налогов. 5 сентября 1921 г. в целях финансового удовлетворения местных потребностей правительство ССРБ ввело взимание платы за проверку и клеймение мер и весов, а 15 октября 1921 г. установило еще пять видов местных доходных источников для городских поселений [172, с. 75]. За период с декабря 1921 г. по конец февраля 1922 г. эти налоги и сборы дали около 6 млрд р. (из них 5 млрд р. пришлось на надбавки и отчисления от госпромналога) [173, д. 167, л. 47].

Окончательно вопрос о воссоздании местных бюджетов ВЦИК РСФСР решил своим Декретом от 10 октября 1921 г. «О мерах по упорядочению финансового хозяйства», постановив «отменить объединение общегосударственного и местного бюджетов» [155, с. 54]. А в принятом одновременно Декрете ВЦИК «О порядке составления финансовых смет доходов и расходов на 1922 г. и о порядке открытия временных кредитов впредь до утверждения смет» была предпринята первая попытка разграничить статьи общегосударственных и местных расходов [151, с. 54, 58].

В декабре 1921 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли два декрета, конкретизировавших предыдущие решения: «О местных денежных средствах» (9 декабря) и «О местных бюджетах» (10 декабря). Согласно этим документам местные бюджеты (губернский, уездный и волостной) на 1922 г. предстояло составить отдельно от общегосударственного, используя принцип «покрытия местных расходов местными же средствами». На 1922 г. отчисления от государственного промыслового налога в бюджеты местных Советов устанавливались в размере 25 %, а процентные надбавки к этому налогу не должны были превышать 100 % от цены патентов и уравнительного сбора. Кроме этого, местные органы власти могли устанавливать местные налоги и сборы. Был утвержден и перечень местных расходов.

Процесс подготовки и утверждения местных бюджетов первоначально носил децентрализованный характер. Местные бюджеты (волостные, уездные и негубернских городов) разрабатывались соответствующими исполкомами и передавались на рассмотрение губисполкомов, которые либо их утверждали, либо возвращали для пересмотра. Отдельно составлялись бюджеты губисполкомов и губернских городов, утверждавшиеся губернскими съездами Советов. Затем

они поступали в Наркомфин и НКВД «для сведения»: в случае дефицита бюджетов НКФ мог лишь либо сократить расходы местных бюджетов, либо выделить ссуды на его покрытие [151, с. 59–64].

Проходивший в феврале 1922 г. IX Всероссийский съезд Советов в постановлении «О финансах и бюджете» одобрил переход к системе местных бюджетов [151, с. 66–69].

Первые местные бюджеты ССРБ составлялись на январь-сентябрь 1922 г. в авральном порядке: Наркомфин республики 29 декабря 1921 г. разослал на места циркуляр с требованием уже до 10 января 1922 г. всем финансовым органам уездов и г. Минска разработать свои бюджеты [174, л. 207–207об.].

Однако для столь быстрого выполнения такой задачи отсутствовали самые элементарные условия. Во-первых, не было проведена дифференциация расходных статей между республиканским и местными бюджетами. В Декрете ВЦИК от 10 октября 1921 г. приводился лишь примерный и неполный перечень местных расходов, использовать в практической работе который было малопродуктивно. Собственного белорусского варианта не существовало. Поэтому перед наркоматами ССРБ была поставлена задача до 28 декабря 1921 г. провести распределение расходных статей республиканского и местного значения. Однако подготовка наркоматами своих предложений затягивалась. В ответ НКФ ССРБ угрожал возможностью прекращения их финансирования. В конце концов на основе приложения к декрету ВЦИК и СНК от 9 декабря 1921 г., включавшего перечень расходов, подлежащих отнесению на местные денежные средства, был составлен свой, белорусский перечень [174, л. 211–212об., 214].

Во-вторых, только 18 февраля 1922 г. был издан Декрет СНК ССРБ, содержащий перечень местных налогов и сборов. Согласно ему на 1922 г. в ССРБ, кроме уже действовавших в 1921 г., вводились дополнительно 17 местных налогов и сборов: 10 – по городским поселениям, 7 – вне городских поселений. Помимо того, в республике дополнительно устанавливались непредусмотренные российским перечнем два налога, в том числе налог с товаров, поступающих в республику через Наркомвнешторг [172, с. 14]. В целом в 1922 бюджетном году в ССРБ взималось 16 видов городских, 7 – сельских и 3 – общих для города и села – налогов и сборов [173, л. 175–175об.].

Местные налоги носили ярко выраженный классовый характер и были направлены на получение средств путем налогового обложения прежде всего зажиточной части населения (налоги за нотариальное оформление сделок и договоров, за частные строения, сбор с подвиж-

ной торговли, перевозного промысла, с промышленных садов и огородов, с постоянных дворов и строений, занятых под торговые и промышленные предприятия и т. п.) [172, с. 14].

В-третьих, затруднял процесс формирования местных бюджетов дефицит квалифицированных финансовых работников на местах.

В результате первые приходно-расходные сметы стали поступать в НКФ ССРБ только с конца февраля 1922 г. Бюджеты носили чисто ориентировочный характер, составлялись произвольно, экономическое обоснование статей расходов отсутствовало. При их рассмотрении в республиканском ЭКОСО все местные предложения сократили в целом на 31 % (от 20 % для Минска до 49 % для Бобруйского уезда) [174, л. 254об.].

Уже по ходу выполнения местные бюджеты неоднократно пересматривались. Согласно первоначальному варианту доходы на январь–сентябрь 1922 г. в довоенных рублях были запланированы в размере 2,7 млн р. (в советских рублях образца 1922 г. – 161,3 млн р.), расходы – 3,8 млн р. (230,7 млн р.). Окончательный же вариант местных бюджетов ССРБ предусматривал общую сумму доходов в 184,6 млн р. образца 1922 г. Равнозначную роль должны были играть ссуды и пособия из общегосударственных средств (дотации) (70,6 млн р.), а также собственно местные источники (69,3 млн р.), которые устанавливались самими местными органами власти и напрямую зачислялись в местные бюджеты. На третьем месте стояли «регулирующие» доходные статьи – процентные отчисления и надбавки к государственным налогам, определявшиеся высшими органами власти РСФСР (41,3 млн р.) [174, л. 228–228об., 241–241об.].

По доходам этот план так и не был выполнен – за январь–сентябрь 1922 г. в местные бюджеты поступило 164 млн р. (90 % плана). Структура доходов значительно отличалась от запланированной. Значительно возросла роль отчислений от госналогов и надбавок к ним – вместо 41,3 млн р. они дали 93,4 млн р., составив около 60 % всех доходов местных бюджетов. Резко сократились размеры дотаций из госбюджета (с 70 млн до 10 млн р.), что было связано с общим урезанием государственного бюджета ССРБ в Москве (белорусский бюджет являлся на деле составной частью бюджета РСФСР и утверждался высшими органами РСФСР) [174, л. 24, 217–222об.].

Возросла роль местных налогов и сборов, которые дали 47,4 млн р. вместо планировавшихся 34 млн р. В отчете НКФ ССРБ о ходе налоговой кампании указывалось, что за январь–сентябрь 1922 г. местные налоги составили 86 % всех произведенных за это время ме-

стных расходов [173, л. 170]. Эта цифра и вошла в белорусскую историографию как редчайший случай, когда в местных расходах решающую роль играли местные налоги и сборы. Однако по официальным данным за этот период местные расходы составили 163,6 млн р., т. е. местные налоги и сборы покрыли лишь примерно 30 % местных расходов [174, л. 24]. На самом деле 86 % расходов были покрыты не местными налогами и сборами, а совокупной суммой, во-первых, местных налогов и сборов, во-вторых, отчислений и надбавок к госналогам. Таким образом, местные налоги и сборы и в 1922 г. большого значения в местных бюджетах не играли, а в последующие годы их значение только снижалось. С самого начала решающую роль стали играть регулирующие доходы – отчисления и процентные надбавки к госналогам и госдоходам, ежегодно устанавливавшиеся центральными органами власти и от размеров которых прежде всего зависело финансовое состояние административно-территориальных единиц.

В связи с восстановлением местных бюджетов на них в 1922 хоз. г. из госбюджета переносились расходы по содержанию общеадминистративных учреждений (сельсоветов, волисполкомов), по коммунальному (местному) хозяйству (содержание коммунальных органов и коммунальных зданий, благоустройство населенных пунктов, дорог и дорожных сооружений), санитарному надзору, противопожарной охране, просвещению (оплата технического персоналу органов просвещения, содержание изб-читален, народных домов, местных библиотек, школ для взрослых и т. п.), здравоохранению (затраты на хозяйственное обслуживание местных медицинских учреждений – больниц, санаториев, яслей, домов матери и ребенка), сельскому хозяйству (содержание волостных земельных отделов, расходы по землеустройству, организации и содержанию прокатных пунктов, зерноочистительных станций, опытно-показательных полей, рассадников и питомников и т. п.) [172, с. 24–26].

План по расходам выполнили лишь на 58,8 % – вместо запланированных 278,3 млн р. они составили лишь 163,6 млн р. [174, л. 24] (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Расходные статьи местных бюджетов 1922 г.*

Статьи расходов	Сумма, млн р.	Процент к общей сумме расходов
Народное образование	21,3	13
Здравоохранение	17,7	10,8
Содержание коммунальных предприятий	16,4	10
Содержание административных органов	15,3	9,4
Содержание дорог и дорожных сооружений вне населенных пунктов	14,3	8,8
Особый фонд для покрытия непредвиденных расходов местного значения	12,6	7,7
Содержание коммунальных зданий и других имуществ	10,2	6,2
Другие (9 статей)	55,8	34,1
Всего расходов	163,6	100

*Разработка автора на основе [174, л. 24].

Все расходные статьи в ходе выполнения бюджетов урезались. В наибольшей степени это коснулось расходов на «содействие экономическому благосостоянию». А ведь по этой статье фактически проходили все средства, выделявшиеся на развитие сельского хозяйства: содержание волостных земельных отделов, проведение землеустройства, мелиорации, борьбы с вредителями, содержание опытно-показательных полей, рассадников, случных и прокатных пунктов, зерноочистительных станций, кузниц, мастерских. Такая ситуация явно противоречила официально зафиксированной в документах III Всебелорусского съезда Советов (декабрь 1921 г.) задачам переориентации местных органов власти и управления с административных на преимущественно экономические функции, содействия восстановлению и развитию сельского хозяйства.

В местных бюджетах БССР 1922 г. по расходам ведущую роль (32,3 %) заняло коммунальное хозяйство, следом шли просвещение и здравоохранение (23,8 %), административные органы (9,4 %) [174, л. 24].

Приведенные цифры далеко не полностью отражают реальное положение. В начале 1920-х гг. в бюджетной системе существовало «двойное финансирование», при котором статьи местных расходов частично финансировались из местных бюджетов, частично – за счет средств из госбюджета. Такой порядок зачастую приводил к нерациональному использованию средств, бесконтрольности и бесхозяйственности местных органов и учреждений.

В 1922 г. в ССРБ своими бюджетами располагали только уезды и г. Минск. Волостные бюджеты не составлялись, а доходные и расходные статьи по волостям учитывались в уездных бюджетах. Одной из особенностей первых белорусских местных бюджетов было существование особого местного бюджета ЦИК республики: в это время республика рассматривалась в качестве бюджетной единицы, идентичной российской губернии. По смете ЦИК БССР проходил ряд местных расходов, имевших в российском финансовом законодательстве губернское значение: все суммы по содержанию дорог и дорожных сооружений вне населенных пунктов, некоторые статьи расходов по системе здравоохранения. Кроме того, в распоряжении ЦИК ССРБ находился фонд для покрытия непредвиденных расходов местного значения [172, с. 7, 36–53].

Решением СНК РСФСР от 6 ноября 1921 г. устанавливались новые сроки для бюджетного планирования: бюджетный год начинался 1 октября и продолжался до 30 сентября следующего года [167, л. 35].

Поступившие на рассмотрение в белорусский НКФ местные бюджеты на 1922/23 хоз. г., как и прежде, составлялись без соблюдения правил и нормативов, в них изначально размеры расходов превышали, суммы доходов – преуменьшались. После проверки Наркомфин для определения действительных размеров ожидаемых доходов и оптимизации расходов первоначальные заявки опять сократил от 2 % (по Борисовскому уезду) до 33,5 % (по Слуцкому уезду) [175, с. 51]. В результате первоначальный свод белорусских местных бюджетов составили с дефицитом в «индексных рублях Госплана РСФСР» (твердой расчетной единицы) в 3,9 млн р. (в денежных знаках 1922 г. – в 799 млн р.) [176, л. 2об.]. Однако в Наркомфине РСФСР белорусский госбюджет с включенными в него дотациями местным бюджетам урезали в расходной части еще почти на 20 % [175, с. 41–42].

После этого был подготовлен второй вариант местных бюджетов БССР. Он составлялся уже на основе нового положения о местных налогах и сборах, утвержденного 16 ноября 1922 г. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР «О доходах, обращаемых на усиление местных средств». Этим декретом значительно расширились неналоговые доходы от местных имуществ и предприятий, что должно было не только укрепить местные бюджеты, но и заинтересовать власти в быстром восстановлении местной промышленности. В местные бюджеты поступали отчисления от промыслового, продовольственного натурального, трудового и гужевого налогов в размере 25 % всех начислений, от подоходно-поимущественного, общегражданского налогов в сум-

ме, устанавливаемой на год ВЦИК и СНК, от лесного дохода. Местные власти могли пополнять свои бюджеты за счет надбавок к государственным налогам и сборам: к промысловому налогу, к судебной пошлине, за нотариальные действия в размере не свыше 100 % их размеров. Сразу в местные бюджеты зачислялись местные налоги, сборы и пошлины (всего 26 наименований) [151, с. 71–74].

На основании этого российского декрета 17 ноября 1922 г. ЦИК ССРБ принял свое положение «О местных налогах и сборах на территории Белоруссии на 1922/23 бюдж. г.»: на ее территории взимался 31 вид местных налогов и сборов, в том числе 17 – в городских поселениях, 11 – вне городских поселений и 3 – повсеместно [177, с. 162–164].

Заново подготовленные местные бюджеты белорусский ЦИК утвердил с дефицитом в 1,4 млн «индексных рублей Госплана СССР» (32 %) [176, л. 4].

Однако и этот вариант не был окончательным. В связи с переходом к исчислению бюджетов в советских денежных инфляционных знаках образца 1922 и 1923 гг. потребовалось составление бюджетов отдельно на каждый квартал, что позволяло в большей степени придать им реальный характер. В результате фактически появился еще один новый вариант, при котором плановый дефицит возрос до 1,6 млн индексных р. (30,1 %) [175, с. 51].

Вновь, как и в 1922 г., местные бюджеты оказались чисто ориентировочными и не смогли решить задачу регулирования экономических процессов в республике: доходную часть квартальных бюджетов выполнили на 54,2 %, а расходную – на 46,8 % [175, с. 60–61].

В доходах местных бюджетов в 1922/23 хоз. г. главную роль сыграли налоговые отчисления – 50,8 % всей суммы. Среди этих источников определяющее место заняли «регулирующие доходы», размеры которых определялись ежегодно союзными органами власти. На них пришлось 41 % всех доходов местных бюджетов и 79,2 % всех налоговых поступлений (в том числе отчисления от госналогов и сборов составили 38,5 %, процентные надбавки к госналогам и сборам – 40,7 %). Непосредственно местные налоги и сборы дали довольно скромные суммы – 20,8 % налоговых поступлений в местные бюджеты (5,4 % всех местных доходов) [175, диаграмма «Финансовые результаты источников местных налогов и доходов в Белоруссии за 1922/23 г.»].

Неналоговая часть местных бюджетов формировалась главным образом за счет коммунальных источников (38,7 % доходной части местных бюджетов): эксплуатация коммунальных предприятий (водопровод, канализация, электростанции, бойни, мельницы, находив-

шиеся в подчинении коммунальных отделов местных исполкомов или сданных в аренду) и использование коммунального имущества (земли, сданные в аренду и под застройки, сдача мест для торговли на площадях и базарах, жилые и промышленно-торговые строения).

Расширение сферы ответственности местных органов власти и управления, намеченное новыми положениями о местных Советах от 7 октября 1922 г., в 1922/23 хоз. г. выразилось в передаче из госбюджета на местные средства новых расходных статей: содержание народных судов, педагогического персонала сельскохозяйственных школ различных типов, частично – местных исполкомов и учебно-педагогического персонала детских домов, домов ребенка, школ 1-й и 2-й ступени, расходы по найму и содержанию помещений для воинских частей, организации и содержанию агрономических участков (кроме зарплаты персонала), медицинского персонала лечебных заведений и некоторые другие [151, с. 64–65], [178, л. 49–49об.].

В целом роль местных бюджетов в расходах республики возросла с 28 % в 1922 г. до 37 % в 1922/23 хоз. г., что, соответственно, расширяло и сферы ответственности, и возможности местных исполкомов [172, с. 55]. Принципиальные изменения произошли в градации расходных приоритетов, фактически определявших и приоритеты деятельности местных Советов. На первое место (40,5 % всех местных расходов) вышли социально-культурные статьи – образование, здравоохранение и социальное обеспечение. С этого года они традиционно стали ведущими в местных бюджетах. Расходы по коммунальному хозяйству, включавшие содержание органов коммунального хозяйства, коммунальных зданий, помещений и других коммунальных имуществ, благоустройство населенных пунктов, улучшение санитарных условий и противопожарную охрану переместились на второе место и составили 32,8 %. На содержание административных учреждений пошло 11,6 %. А вот на все мероприятия по развитию сельского хозяйства (несмотря на заявления о необходимости активизации местных Советов в этом направлении) местные бюджеты выделяли только менее 1 % своих расходов (меньше даже, чем на учреждения юстиции) [175, с. 54–55].

Как и в 1922 г., в 1922/23 хоз. г. существовали особый местный бюджет ЦИК ССРБ, бюджеты г. Минска и уездов. Основные суммы расходов проходили по бюджету г. Минска (41,3 % расходов местных бюджетов) и местному бюджету ЦИК (15,3 %) [175, диаграмма «Участие каждого исполкома в местном бюджете Белоруссии за 1922–23 г.»].

Местный бюджет белорусского ЦИК играл важную роль в финансировании органов административного управления (25 % расхо-

дов по местным бюджетам), расходах по коммунальному хозяйству (12 %), бюджет Минска – в финансировании здравоохранения (36 %) и народного образования (30 %) [175, диаграмма «Сведения об исполнении по ведомствам расходной части местного бюджета Белоруссии за 1922–23 г.»].

30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов утвердил договор об образовании СССР. В числе субъектов бюджетных прав, имевших самостоятельные бюджеты, были выделены РСФСР, УССР, ССРБ и ЗСФСР. Бюджетная система СССР изначально создавалась на принципах централизации и закрепляла верховенство союзных интересов над республиканскими: союзный бюджет являлся составной частью бюджета Союза ССР, а перечень доходов, идущих на образование республиканских бюджетов, определялся органами власти и управления СССР.

По вопросу регулирования местных бюджетов существовало большое количество различных законодательных актов. Создание единого государства с единой финансовой и бюджетной системами потребовало кодификации в одном положении всех действовавших в этой сфере законов и циркуляров, что и было сделано в утвержденном 12 ноября 1923 г. ЦИК СССР «Временном положении о местных финансах». Положение разграничивало права и обязанности в области местных финансов между центральными и местными органами, содержало перечень отнесенных на местные средства расходов и представленных местным органам источников доходов, порядок введения и взимания местных налогов и сборов. Решались вопросы субсидирования местных бюджетов из общегосударственных средств, определялся порядок составления, утверждения и исполнения местных бюджетов.

В случае невозможности составления бездефицитного бюджета (что было нормой, а не исключением) местные Советы могли получать дополнительные средства из дотационного фонда. На местах разрешалось создавать губернские запасные фонды из отчислений из местных бюджетов для покрытия дефицита отдельных слабых бюджетов и осуществления непредвиденных расходов [151, с. 115–170].

Бюджет БССР на 1923/24 хоз. г. носил, как и прежде, ориентировочный характер. Однако тенденция уже была иной – вместо невыполнения бюджетных заданий – их перевыполнение в связи с первыми заметными успехами новой экономической политики. При плановых суммах местных доходов в 5,9 млн р. реально было получено 11,2 млн р. [179, с. VIII, XX]. Как и в прежние годы, в доходной части бюджета БССР решающая роль принадлежала налоговым поступле-

ниям, а не доходам, связанным с производственной деятельностью: 48,5 против 28,7 % при значительном росте (до 22,8 %) «прочих» доходов (недоимки прошлого года, дотации, пособия из запасного фонда, займы) [179, с. XX].

Продолжалась углубляться дифференциация местных бюджетов. С 1923 г. свои бюджеты получают волости. Однако распределение сфер ответственности бюджетов разных уровней строго еще не было проведено и определялось применительно к конкретной ситуации. Так, в 1923/24 хоз. г. все ассигнования по коммунальному хозяйству, социальному обеспечению передавались на местные бюджеты (столичный, уездные и волостные), а расходы по дорожному хозяйству – исключительно на республиканский бюджет. Основная сумма по финансированию сельского хозяйства приходилась на республиканский бюджет, а на просвещение, здравоохранение, административные учреждения – на местные бюджеты [180, с. 268–269].

Уже традиционно на первом месте по расходам стояла социально-культурная сфера. Здесь основную роль играли суммы, направляемые в сферу народного образования: из местных бюджетов финансировались профессионально-техническое образование, социальное воспитание (интернаты, дома ребенка, детские сады, колонии и площадки, школы первой и второй ступеней), культурно-просветительские учреждения (избы-читальни, клубы, народные дома, местные библиотеки, школы для взрослых, школы ликвидации неграмотности и т. п.).

В системе народного здравоохранения из местных источников финансировались расходы по хозяйственно-материальному обслуживанию местных лечебных санитарных учреждений, яслей, домов матери и ребенка, учреждений по санитарному просвещению и т. п.

Основной статьей коммунальных расходов выступало содержание коммунального имущества и строительство, при этом более половины приходилось на новое строительство, что было связано с задачами восстановления разрушенного в годы войн местного городского хозяйства (жилищный фонд, коммунальные и городские предприятия общего пользования). Второй по объемам средств статьей коммунальных расходов выступала противопожарная охрана, третьей – внешнее благоустройство населенных пунктов (содержание и ремонт мостовых, тротуаров, садов, освещение улиц и т. п.).

К административным расходам относились содержание местных исполкомов (уездных, волостных, сельских), а также аппарата милиции и уголовного розыска.

Таким образом, переход к нэпу потребовал возрождения системы местных бюджетов. Однако в начале 1920-х гг. крайняя нестабильность всей советской финансовой системы, громадная инфляция не позволяли рассматривать местные бюджеты в качестве реальных средств планирования доходов и расходов местных Советов. К тому же финансовая дисциплина на местах была слабая, местные органы власти по прежней военно-коммунистической привычке стремились зависеть суммы необходимых расходов, полагая, что все равно их запросы будут урезаны. У местных властей сохранялась уверенность, что бюджетный дефицит их административно-территориальных единиц будет покрыт из общегосударственных средств путем прямых дотаций, что поддерживало их иждивенческие настроения.

Усиливается дифференциация местных бюджетов, складывается система разграничения доходных и расходных статей между республиканским и местными бюджетами. Преобладающей тенденцией становится перераспределение сфер бюджетной ответственности путем переноса государственных расходов на местные бюджеты и соответственного роста их доходов.

В 1921–1924 гг. происходило не просто восстановление местных бюджетов, а становление своей, советской бюджетной системы. Именно в эти годы, в годы бурного развития нэповских механизмов, складывается советская централизованная система распределения доходных источников на регулирующие и закрепленные. Главную роль в формировании местных бюджетов прочно закрепляют за собой регулирующие источники, размеры поступления которых в местные бюджеты определялись ежегодными решениями вышестоящих органов власти (отчисления от госналогов и госдоходов, надбавки к ним, различного рода пособия из госбюджета). Слабость местного хозяйства и включение наиболее выгодных доходных статей в состав государственных доходов и налогов ставили местные власти в прямую зависимость от союзных и республиканских структур, которые на деле определяли реальные размеры доходов местных бюджетов и практические возможности местных Советов решать проблемы своего региона.

3.3. Стабилизация местных бюджетов: механизм формирования и расходования (1925–1929 гг.)

На основе первого опыта функционирования местных бюджетов II сессия ЦИК СССР 29 октября 1924 г. приняла два важных документа: «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик» и новую редакцию Временного положения о местных финансах [151, с. 102–146]. В 1920-е гг. и в теории, и на практике шли поиски вариантов сочетания принципов централизации и децентрализации в экономической сфере. В реальности все они приводили к укреплению тенденций именно к централизации, к доминированию полномочий центральных структур власти в ущерб местным. Наглядным свидетельством этого и являются новые бюджетные документы. Закреплялась практика установления ЦИК СССР не менее чем на один год процента отчислений в местные бюджеты от общесоюзных налогов и доходов. В свою очередь СНК союзной республики должны были распределять полагавшиеся каждой республике суммы отчислений между губерниями, губернии – между уездами, уезды – между волостями. Хотя надбавки к госналогам и госдоходам местные органы власти и назначали самостоятельно, но при этом должны были руководствоваться утвержденными ЦИК СССР предельными их размерами. Размеры местных налогов и сборов местные Советы определяли самостоятельно, однако сам их перечень устанавливался союзным законодательством, а предельные их ставки – республиканскими органами.

Децентрализация прежде всего сохранялась в системе утверждения местных бюджетов: все они (кроме волостных) принимались соответствующими съездами Советов и официально не требовали санкции вышестоящих органов.

Вместо дотаций основным средством государственной поддержки местных бюджетов становилась система субвенций как форма долевого участия государства в расходах местных бюджетов. При такой системе государственная помощь могла быть использована только по прямому своему назначению и при обязательном условии расходования на эти цели собственных средств из местного бюджета. Усиливалась и доходная база местных бюджетов за счет увеличения размеров отчислений от госналогов и госдоходов и их количества. Упрощался порядок взимания местных налогов и сборов, количество которых сокращалось до 17 с одновременным пересмотром их перечня.

Отчисления от сельхозналога заменялись надбавками к нему. С целью ликвидации двойного финансирования (когда одновременно расходы несли и государственный, и местные бюджеты) и усиления финансовой ответственности за использование денежных средств на местные бюджеты были переданы ряд расходов: по созыву съездов Советов, полному содержанию местных исполкомов и губернских отделов народного образования, здравоохранения, собеса, местного хозяйства, уездных земельных управлений, мероприятий по физической культуре и др.

Первый по-настоящему твердый бюджет, исчисленный в советских червонцах, был разработан в БССР на 1924/25 хоз. г. В местные бюджеты непосредственно и в полном объеме поступали местные налоги и сборы, среди которых наибольший доход приносили налог со строений, сбор с древесины, налог с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям, налог с публичных зрелищ и увеселений, налог со сделок на бирже. По-прежнему значительно больший вклад в местные бюджеты вносили надбавки к государственным налогам и сборам (промысловому, единому сельскохозяйственному, подоходному налогам). Однако, как и ранее, только за счет этих источников административно-территориальные единицы не могли существовать. Самые прибыльные в условиях БССР налоги и доходы, собираемые на территории административно-территориальных единиц (лесной доход, единый сельскохозяйственный налог, промысловый налог) поступали в союзный бюджет, а в распоряжении округов и районов оставались лишь отчисления от них, которые и составляла основу окружных и районных финансов. На 1924/25 хоз. г. в местные бюджеты отчислялись 45 % промыслового дохода, 30 % лесных доходов, 50 % наследственных пошлин, 50 % доходов, связанных с эксплуатацией торфяных болот общегосударственного значения и т. п. [181].

В 1924/25 хоз. г. была реализована идея замены дотаций субвенциями. Они составили 90 % всех пособий из общегосударственных средств и главным образом направлялись на повышение зарплаты работников низового советского аппарата и учителей.

Административно-хозяйственная реформа 1924 г. и связанные с ней изменения в системе органов местной власти и управления вызвали необходимость новой дифференциации доходных и расходных статей местных бюджетов разного уровня. На первых порах решить эту проблему до конца не удалось и часть расходов, подлежавших обязательному включению в бюджеты местных Советов, из-за нехватки средств на местах была отнесена на республиканский бюджет.

В связи с этим в БССР продолжил свое существование особый «республиканский местный бюджет» (ранее – местный бюджет ЦИК БССР), который покрывал 17,8 % местных расходов (в том числе на содержание отделов местного хозяйства, коммунальных зданий, благоустройство населенных пунктов и т. д.). Основную же роль играли окружные бюджеты и бюджеты окружных городов – в 1924/25 г. на них пришлось 55,2 % расходов республики. На районные бюджеты (из которых финансировались неокружные города, местечки и сельсоветы) – 27 % [182, с. CI–CII].

Одобренный сессией ЦИК БССР бюджет 1925/26 хоз. г. был в январе 1926 г. пересмотрен в связи с запоздалым разрешением вопроса о размерах субвенционного фонда, а также ростом госдоходов и налогов, увеличением надбавок и отчислений от этих налогов, которые поступали в местные бюджеты. В результате доходная часть местных бюджетов возросла с 23,9 до 24,5 млн р. В свою очередь это привело к расширению расходной части местных бюджетов. В мае 1926 г. местные бюджеты вновь пересмотрели – и опять из-за роста местных бюджетов в результате значительного увеличения дохода от лесов и поступления новых средств из резервного фонда белорусского СНК. В результате всех этих изменений окончательный свод бюджетов местных Советов БССР составил по доходам и расходам сумму 27,2 млн р. [73, с. 5–6].

По итогам выполнения местных бюджетов в 1925/26 хоз. г. доходная часть была выполнена на 105,4 %, расходная – на 97,0 %.

По-прежнему собственно местные налоги и сборы составляли очень незначительную часть всех доходов местных бюджетов (1,6 млн р., или 5,5 %). Самыми крупными из них были налог с грузов (409 тыс. р.) и налог с древесины (463 тыс. р.), которые составили вместе 54 % всех местных налогов и сборов.

Среди местных неналоговых доходов первое место занимали доходы от коммунального хозяйства. Более 60 % этих доходов приходилась на непроизводственную деятельность – аренду коммунальных имуществ (главным образом торгово-промышленных и жилых помещений). Результаты же производственной деятельности коммунальных предприятий были значительно скромнее. В БССР в ведении местных Советов по-прежнему находились главным образом коммунальные предприятия общественного пользования (электростанции, водопроводы, мельницы, бойни, бани и пр.): в 1925/26 хоз. г. насчитывалось 773 таких предприятия, в том числе 641 находились в веде-

нии райисполкомов. Доход, поступивший в местные бюджеты от их деятельности, составил только 12,5 % доходов от коммунального хозяйства [73, с. 10].

Среди предприятий местной промышленности первое место занимали мельницы, второе – скотобойни. Такая структура местного хозяйства отражала земледельческий и отчасти животноводческий характер сельского хозяйства БССР. Формально местные промышленные предприятия дали в 1925/26 хоз. г. 1,2 млн р. (4,2 % всех местных доходов). Однако на деле доход от промышленных предприятий исполкомов Советов составил лишь 392,4 тыс. р. (причем из них 328,2 тыс. пришлось на аренду и только 64,2 тыс. – на отчисления от прибыли), а остальные поступили от функционирования предприятий республиканского подчинения, временно переданных в управление местным властям.

В сфере сельского хозяйства к местному хозяйству относились совхозы, земельные и луговые фонды, сеть агрономических, ветеринарных и зоотехнических пунктов, прокатные пункты, зерноочистительные станции, опытно-показательные учреждения и т. п. Эффективность их использования была крайне низкая: доходы по сельскому хозяйству составили лишь 1,7 % всех доходов местных Советов [73, с. 11].

В целом собственно местные источники (налоговые и неналоговые) обеспечили только 28,6 % всех поступлений в местные бюджеты. Их наполнение в решающей мере определялось суммами отчислений от госналогов и госдоходов и надбавками к ним. В местных бюджетах 1925/26 г. отчисления от госналогов и госдоходов составили 38,1 %, а надбавки к госналогам и сборам – 17 % всей доходной части. Среди отчислений главное место занимали отчисления от лесных доходов (21,3 % всех доходов) и сельхозналога (11 %), среди надбавок – надбавки к промысловому налогу (12,6 %) [73, с. 7].

Значительно возросла доля (до 11,8 %) субвенций в доходах местных Советов. Как и ранее, основную часть (65 %) истратили на субсидирование заработной платы (главным образом районным учителям и врачам), остальные деньги пошли на школьное и дорожное строительство, закупку медикаментов и т. п. [42, с. 17].

В 1925/26 хоз. г. «республиканский местный бюджет» ликвидировали, а запасной фонд заменили фондом регулирования местных бюджетов (постановление ЦИК и СНК СССР от 11 сентября 1925 г.), который создавался в размере до 3 % расходной сметы. Источниками образования этих фондов становились отчисления от наиболее мощных ни-

жестоящих бюджетов [151, с. 141]. В БССР первоначально был образован только республиканский фонд, который в 1925/26 г. составил 1,2 млн р. (половину его взяли из бюджетов наиболее экономических сильных округов – Минского, Бобруйского и Витебского) [73, с. 17].

В 1925/26 г. уже все местные расходы финансировались из местных бюджетов. По-прежнему главную роль играла социально-культурная группа (49,1 % местных расходов). Основным получателем финансовых средств было народное образование (34,6 %), затем – административные органы (13,8 %) и здравоохранение (12,7 %).

По функциональному предназначению прежде всего деньги из местных бюджетов расходовались на различные хозяйственные нужды (в том числе капитальный ремонт и новое строительство) – 53,4 %, остальные шли на выплату заработной платы.

Официальная линия на активизацию деятельности и повышение роли районных структур власти, передачу им практической исполнительской работы отразилась в изменении местной бюджетной иерархии: по итогам 1925/26 хоз. г. на первое место вышли районные бюджеты – на их долю пришлось 39,5 % всех местных расходов, в то время как на окружные бюджеты – 29,8 %, на окружные города – 30,7 % [73, с. 15].

25 апреля 1926 г. ЦИК СССР принял Положение о местных финансах, которое внесло уточнения в вопросы разделения функции Союза и союзных республик по регулированию местных бюджетов, разграничения доходов и расходов государственного и местного бюджетов, функционирования системы регулирования местных бюджетов из государственных средств [151, с. 171–196]. Перераспределение расходов носило частный характер и мало повлияло на укрепление местного бюджета: одна часть расходов местных бюджетов была перенесена на государственный бюджет (расходы по содержанию мест лишения свободы, хозяйственные расходы по профтехшколам среднего типа и т. п.), другая – наоборот (из госбюджета на местные средства были отнесены расходы по содержанию губернских земуправлений, по перевыборам Советов и некоторые другие). Для усиления местных бюджетов увеличивались отчисления от госналогов и госдоходов: от единого сельхозналога – с 41,5 до 66,6 %, промналога – с 45 до 50 %, лесных доходов – с 30 до 40 %. Одновременно вводились новые доходные источники для пополнения местных бюджетов (отчисления от чистой прибыли госорганов общесоюзного и республиканского значения и акционерных обществ по заготовке и сбыту пушнины и хлебофуража и др.).

Бюджет БССР 1926/27 хоз. г. был составлен с учетом этого положения. Отличительной чертой бюджета стала его дальнейшая дифференциация. В соответствии с курсом на расширение исполнительских функций местных Советов из состава районных в самостоятельные были выделены бюджеты 15 неокружных городов, а 12 местечковых и 13 сельских Советов получили право составить свои самостоятельные бюджеты [71, с. 268], [73, с. 38].

Районные бюджеты продолжали укреплять свои позиции в местной бюджетной иерархии (43,7 % всех сумм местных бюджетов республики), уже значительно превысив показатели окружных городов (29,6 %), округов (24 %), не говоря уже о новых бюджетах – неокружных городов, местечек и сельсоветов – (2,7 %) [73, с. 37–38].

В условиях существовавшей в те годы финансово-бюджетной системы с ориентацией на первоочередное удовлетворение общегосударственных потребностей местные органы не могли только за счет собственных статей доходов покрывать все свои расходы: в 1926/27 хоз. г. их доходы в БССР составили 38,2 млн р., а необходимые расходы – 50,0 млн р. Разница покрывалась за счет займов, выделения средств из республиканского фонда регулирования и субвенционного фонда, целевых пособий из союзного бюджета [183, д. 807, л. 177].

В 1926/27 хоз. г. общий дефицит бюджетов округов составил 15,8 %, в том числе Могилевского – 55,1 %, Полоцкого округа – 40,7 %, Оршанского – 27 %. Особенно тяжелая ситуация сложилась на уровне районов, где дефицит бюджетов достиг 78 %. Только 33 из 101 района БССР имели дефицит менее 50 %, а в 36 районах он превышал 100 % [183, л. 179]. Для решения проблемы районных бюджетов в округах (главным образом из источников окружного бюджета) стали создаваться свои (окружные) фонды регулирования местных бюджетов. В 1926/27 хоз. г. из республиканского и окружных фондов регулирования районы получили 7,1 млн р. при общей сумме всех их территориальных доходов в 9,2 млн р. [184, л. 32].

Реорганизация административно-территориального деления 1927 г. (ликвидация 4 округов и 17 районов) позволила в определенной степени улучшить бюджетное положение на местах. Если в 1926/27 хоз. г. по республике дотации округам из республиканского фонда регулирования составили 4,1 млн р., то в 1927/28 хоз. г. они сократились до 2,3 млн. руб., при этом из 8 округов дотационными остались только 3 (Мозырский, Полоцкий и Оршанский). Одновременно доходы окружных бюджетов возросли на 4,7 %: от 2,2 % в Витебском округе до 12 % в Могилевском [82, л. 23].

Несмотря на некоторый рост районных бюджетов, в целом они так и остались дефицитными – в 1928/29 хоз. г. превышение расходов районов над собственными доходами составило 34,4 % [83, с. 341].

На основе союзного положения 1926 г. и последующих решений союзных органов в 1928 г. ЦИК БССР принял республиканское положение, которым уточнялись финансовые права и обязанности административно-территориальных единиц [185]. Расширялась сфера финансовой ответственности местных органов власти. Так, из окружных бюджетов финансировались окружные органы управления, органы милиции и уголовного розыска, больницы, пути сообщения, агрокультурные мероприятия (агрономическая, зоотехническая и ветеринарная сеть учреждений, прокатные пункты, зерноочистительные станции, опытно-показательные учреждения, мелиорация), местная промышленность окружного значения. Районные и городские бюджеты финансировали аналогичные статьи районного и городского значения, школы, капитальный ремонт и новое строительство коммунальных зданий, благоустройство населенных пунктов, противопожарную охрану, водопровод, канализацию и т. п. Сельские и местечковые Советы, имевшие свой бюджет, содержали за свои средства школы-четырёхлетки, врачебные и фельдшерские пункты, дороги сельского значения, избы-читальни. Для покрытия новых расходов из республиканского в местные бюджеты передавались дополнительные суммы доходов (в частности, основную часть промыслового и подоходного налогов).

За следующие два хозяйственных года (1927/28 и 1928/29) в БССР расходы местных бюджетов выросли на 43,6 % (с 38,2 млн р. в 1926/27 хоз. г. до 51,4 млн в 1928/29 хоз. г.). В условиях набиравшей темпы индустриализации наиболее высокий прирост отмечался по хозяйственно-производственным расходам – на 60,7 %. Основные средства по этой статье местные Советы направляли на финансирование местной промышленности и коммунальных предприятий [83, с. 336].

Главную роль в местной промышленности играли предприятия трех групп: «исполкомовские» (подчиненные окружным и районным исполкомам), кооперативные и предприятия трудовых коллективов. Центрами местной промышленности были Минский, Витебский и Гомельский округа. Наибольшее распространение получили торфопереработка, крахмальное, мельничное, деревообрабатывающее, смолокурное, кирпичное и полиграфическое производство.

Рост промышленности, подчиненной окружным и районным исполкомам (за 1926–1928 гг. на 60 % в ценах 1926/27 хоз. г.), все еще отражал восстановительные тенденции и шел главным образом за

счет пуска законсервированных предприятий, а также передачи предприятий, ранее сдававшихся в аренду, под непосредственное управление исполкомов (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Динамика развития местной промышленности окружных и районных исполкомов в 1926/27 и 1927/28 хоз. г. (цензовые предприятия)*

Число предприятий		Число рабочих		Произведенная продукция, тыс. р.	
1926/27	1927/28	1926/27	1927/28	1926/27	1927/28
235	326	4547	5552	10492,0	16183,8

*Источник [83, с. 173].

Этим предприятиям приходилось выдерживать острую конкуренцию за сырье с предприятиями республиканского подчинения. И те, и другие специализировались на переработке местного сырья, направлявшегося прежде всего на республиканские предприятия. В результате большинство местных производств испытывали хронический сырьевой дефицит. Долги росли, не улучшило их финансовое состояние и списание в 1927/28 хоз. г. задолженности на сумму в 3,25 млн р. Несмотря на выделение из республиканского бюджета безвозвратных средств, местной промышленности остро не хватало оборотных средств: на 1 р. произведенной продукции в 1927/28 хоз. г. приходилось собственных оборотных средств 9–10 коп. (на предприятиях республиканского подчинения – 24 коп.) [83, с. 177].

Более быстрыми темпами рос объем валовой продукции ремесленно-промысловой кооперации, который за 1926–1928 гг. увеличился на 121,2 %. В 1927/28 хоз. г. было выпущено продукции на 17,5 млн р., что превышало показатель «исполкомовской» промышленности (16,2 млн р.) [83, с. 181].

В третью группу (начали создаваться с 1921 г. для решения проблемы безработицы за счет средств Наркомата труда) входили предприятия трудовых коллективов. Они имели преимущественно кустарный характер и по своему экономическому положению занимали среднее положение между «исполкомовской» промышленностью и кустарным производством. В 1927/28 хоз. г. такие предприятия выпустили продукции на 11,6 млн р. (рост в сравнении с 1926/27 хоз. г. – 54 %). Как только они расширялись и начинали работать эффективно, то сразу передавались в подчинение местным исполкомам или республиканским органам («Днепровская мануфактура», минская фабрика обуви «Скорород», ряд швейных и деревообрабатывающих предпри-

ятий и т. д.). Так, в 1926/27 хоз. г. изменили свой статус предприятия трудовых коллективов, где было занято 1022 человек, в следующем – предприятия с 2274 работниками [83, с. 184–185]. Для второй и третьей групп были свойственны те же проблемы, что и для промышленности исполкомов (дефицит сырья и оборотных средств).

Несмотря на опережающий рост расходов по местной промышленности и коммунальным предприятиям, все же основные средства местных бюджетов по-прежнему направлялись в социально-культурную сферу (54 % всех местных расходов в 1928/29 хоз. г.). Их рост в сравнении с 1926/27 хоз. г. составил 40,2 %. Быстрее всего увеличивались расходы на народное образование (на 46,8 %), что вызывалось реализацией плана всеобщего образования и растущими расходами на профтехобразование (более 20 профтехшкол было вновь передано с государственного на местные бюджеты). Народное образование по-прежнему и к концу 1920-х гг. оставалось главным получателем местных финансовых средств (37,8 %). Расходы по местному бюджету выросли на одного школьника с 2 р. 64 коп. в 1926/27 хоз. г. до 3 р. 76 коп. в 1928/29 хоз. г. А вместе с госбюджетом душевые расходы на народное образование в БССР составили 6 р. [83, с. 336–337].

Активно проводившийся в конце 1920-х гг. курс на рационализацию аппарата управления, сокращение его численности и административно-управленческих расходов привел к снижению как удельного веса (с 17,7 до 12,2 %), так и абсолютных размеров (с 6,8 млн р. до 6,3 млн р.) расходов по административно-судебной группе [83, с. 338].

В доходной части за 1926–1929 гг. неуклонно продолжается процесс усиления роли в местных бюджетах отчислений от государственных налогов и доходов (табл. 3.3).

Таблица 3.3

**Динамика изменения источников доходов
местных бюджетов БССР (1926–1929 гг.), %***

Статьи доходов / хоз. год	1926/27	1927/28	1928/29
От местного имущества	12,2	9,9	12,3
Местные налоги и сборы	6,5	8,2	9,5
Надбавки к госналогам	21,0	18,2	4,4
Отчисления от госналогов и госдоходов	47,9	51,5	60,9
Остатки наличности	7,8	3,6	3,3
Разные поступления	3,1	3,4	2,8
Государственная помощь	1,5	5,2	6,8
<i>Всего</i>	100	100	100

*Источник [83, с. 339].

За два года значительно сократилась роль надбавок к госналогам, что в первую очередь объясняется их отменой с 1928/29 хоз. г. к государственному промысловому налогу. Ранее эта надбавка играла решающую роль среди других: по итогам 1926/27 хоз. г. в местные бюджеты республики поступило доходов от всех надбавок к госналогам на сумму 7,9 млн р., в том числе к подоходному – 6,3 млн р. [184, л. 58]. До 1928/29 хоз. г. местные власти могли устанавливать своим решением надбавку в пределах до 100 % от суммы всего собиравшегося промналога и зачислять ее полностью в местные бюджеты. Но с 1928/29 хоз. г. такая надбавка отменялась и устанавливался новый порядок распределения сумм всего промыслового налога (10 % поступало в союзный бюджет, 33,6 % – в республиканский, 56,4 % – в местный) [83, с. 346]. Этим самым, с одной стороны, усиливался централизованный характер распределения доходов, а с другой – ограничивалась самостоятельность местных органов в формировании бюджетов.

Также заметен существенный рост удельного веса государственной помощи местным бюджетам для покрытия их дефицита. Главными формами этой помощи выступали прямые дотации, субвенции, займы, компенсации за учреждения, переданные с госбюджета на местный бюджет, пособия из местных фондов регулирования (республиканского и окружных) и целевые пособия из различных фондов специального назначения (промышленного, дорожного, строительного, коммунального и т. п.).

Увеличение удельного веса местных налогов и сборов было связано главным образом с увеличением поступлений от сбора с древесины. В 1927–1929 гг. вследствие сложившейся выгодной конъюнктуры эксплуатировались не только обычная лесосека, но и площади, которые ранее намечались для передачи в земельный фонд, а также древесина в сверхнормативном порядке. В результате по республике внеплановое использование древесины за два года и по массе, и по стоимости было равно прежней плановой годовой величине [83, с. 347–348].

Собственные доходы округов, имевших разный экономический потенциал, заметно различались. Установлением для округов разных процентов отчислений от государственных налогов и доходов удавалось при неодинаковых суммах доходов на душу населения уравнивать округа по размерам расходов (табл. 3.4).

Таблица 3.4

**Доходы и расходы на душу населения
в 1928/29 хоз. г. по округам БССР, р.***

Округ	Собственные доходы	Расходы
Бобруйский	8,84	9,48
Витебский	8,92	10,62
Гомельский	10,24	10,94
Минский	13,6	13,6
Могилевский	5,75	7,91
Мозырский	8,57	9,46
Оршанский	6,21	7,91
Полоцкий	6,98	9,7
По БССР	8,9	10,11

*Источник [83, с. 340].

Вторая половина 1920-х гг. характеризуется дальнейшим усилением централизации системы распределения территориальных доходов и приоритетом общесоюзных интересов над республиканскими и местными. Из табл. 3.5 видно, что сумма всех доходов, собранных на территории БССР, превосходила совокупные расходы республиканского и местных бюджетов.

Таблица 3.5

**Распределение территориальных доходов и расходов БССР
между бюджетами СССР, БССР и местных Советов, тыс. р.***

Хоз. год	Доходы				Расходы		
	СССР	БССР	Местные Советы	Всего	БССР	Местные Советы	Всего
1925/26	26770	27097	28931	82798	28953,2	31163,8	60117
1926/27	35802	27752	36712	100266	31742	38674	70416
1927/28	36539	30085	39075	105699	39867,8	42723,4	82591,2

*Разработка автора на основе [84, с. 216, 219, 223].

При сложившейся финансовой системе прежде всего рассчитывались необходимые расходы общесоюзного значения и соответственно определялись источники и суммы их покрытия. В союзный бюджет перечислялись наиболее прибыльные источники доходов БССР – налоговые (в 1925–1928 гг. они составили от 66 до 72 % всех территориальных доходов республики). При этом из них в полном объеме в бюджет СССР зачислялись акцизы и таможенные сборы, составлявшие до 50 % сумм всех территориальных налогов БССР [84, с. 218].

Оставшаяся часть территориальных доходов распределялась между республиканским и бюджетами местных Советов. Такая система не только позволяла концентрировать необходимые силы и средства на решении первоочередных крупных задач общегосударственного плана, но и держать в постоянной финансовой зависимости от центра союзные республики и местные органы власти и управления.

К концу 1920-х гг. в своих основных чертах сложилась советская система местных бюджетов. Определелись главные сферы финансовой ответственности местных органов власти (народное образование, здравоохранение, местное хозяйство, содержание административного аппарата), источники формирования доходной части бюджетов. Дифференциация местных бюджетов была доведена до органов власти низшего уровня: к концу 1920-х гг. свои бюджеты получила часть сельских и местечковых Советов. Эволюционировала система государственной помощи местным бюджетам: от прямых дотаций, стимулировавших бесхозяйственность и иждивенчество местных Советов, к системе субвенций и фондам регулирования. Значительно возросли объемы местных бюджетов, расширялись сферы финансовой ответственности и возможности местных Советов в решении проблем социально-экономического и культурного развития своих регионов.

Формально окружные и районные органы власти имели право самостоятельно составлять, утверждать и выполнять свои бюджеты. Однако на практике эта самостоятельность сводилась к минимуму. Параметры местных бюджетов заранее определялись союзными и республиканскими органами власти, которые устанавливали размеры отчислений к госналогам и госдоходам, надбавки к ним, обязательный перечень местных доходов и расходов, перечень местных налогов и сборов и их предельные размеры.

Распределение доходных источников происходило централизованно. Часть территориальных доходов сразу перечислялась в союзный бюджет исходя из потребностей Союза ССР, другая оставалась в республиках и распределялась между республиканским бюджетом и бюджетами административно-территориальных единиц. Такая система, во-первых, позволяла концентрировать необходимые силы и средства на решении первоочередных крупных задач общесоюзного значения, что проще всего было осуществить путем государственного целевого перераспределения средств, полученных из регионов СССР. Во-вторых, осуществлять поддержку экономически менее развитых республик за счет более развитых легче было путем концентрации

основных средств в союзном центре. В-третьих, появлялся механизм ограничения местных расходов на социально-экономические мероприятия в пользу первоочередного развития промышленности (так, в 1927/28 хоз. г. в БССР расходы местных Советов на промышленность увеличились на 131,9 %, электрификацию – на 124 %, сельское хозяйство – на 41,4 %, в то время как на здравоохранение – только на 11,7 %, просвещение – на 10,3 %) [186]. В-четвертых, руководство СССР получало возможность держать в финансовой зависимости союзные республики и местные органы власти и управления. Например, первоначально на 1928/29 хоз. г. для исполнения всех расходных статей белорусские власти запросили из союзного бюджета дотаций на 12 млн р., затем в связи с новыми планами промышленного развития эта сумма возросла до 21,3 млн р., однако реально республика получила лишь 15,5 млн р., что привело к новой корректировке планов индустриализации республики [187], [188]. Система распределения доходов и слабое развитие местной экономики ограничивали финансовые возможности местных органов власти и управления, которые не могли даже обеспечить функционирование на минимально необходимом уровне находившихся в их ведении организаций и учреждений без дополнительных, ежегодно выделяемых средств из союзного и республиканского бюджетов (отчислений и надбавок к госналогам и сборам, субвенции, прямые дотации и т. п.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование и развитие советской системы местных Советов в БССР осуществлялись в рамках генезиса иерархической вертикали власти, вершиной которой являлся центр (сначала – республиканский, затем – союзный) как носитель высшей власти, определявшей порядок делегирования полномочий нижестоящим органам и их объем, в том числе и местным Советам. В результате была сформирована жесткая вертикальная система статусов, при которой нижестоящий Совет находился по отношению к вышестоящим в положении подчиненного и подконтрольного. Такая иерархическая структура в советской системе выступала средством согласования деятельности местных, республиканских и союзных органов власти и управления в общегосударственных интересах. Противоположный принцип субсидарности, основанный на признании приоритета прав низшей общности (в данном случае – местного Совета) по сравнению с более высокой и распределении полномочий снизу вверх в советской истории в реальности так и остался лишь декларацией, а не руководством к действию.

Процессы генезиса и трансформаций системы местных органов советской власти в первое десятилетие существования БССР четко коррелируются с общими условиями ее развития (война или мир), а также приоритетными направлениями государственной политики. В 1919–1920 гг. становление системы местных государственных органов определялось условиями войны и изменениями ситуации на фронтах. Освобождение белорусской территории от немецкой оккупации осенью 1918 г. сопровождалось созданием чрезвычайных органов – революционных комитетов, которые в относительно короткий срок были заменены гражданскими структурами – Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, провозглашенными Конституцией ССРБ (февраль 1919 г.) единственными органами власти в республике. Несмотря на явную ориентацию большевиков на беднейшие слои населения можно утверждать, что в тех условиях местные Советы в целом рассматривались основной массой населения как свои, народные органы, с которыми люди связывали надежды на решение главных на тот момент жизненных вопросов – прекращения войны и скорейшего восстановления экономики.

Обострение ситуации на польском фронте и наступление войск А. И. Деникина привело к тому, что с лета 1919 г. Советы вновь заменяются ревкомами, формирование которых проходило военными, партийными и советскими органами из представителей воинских час-

тей и местного коммунистического актива. В конце 1920 г. после освобождения белорусской территории от польской оккупации на смену ревкомам опять приходят Советы.

Первоначально организационная структура местных Советов и ревкомов Советской Белоруссии определялась российским законодательством (Конституцией РСФСР 1918 г., решениями Всероссийских съездов Советов по вопросам советского строительства, различными положениями и инструкциями ВЦИК и НКВД РСФСР), на основании которых издавались республиканские нормативные акты, а нередко и собственные инструкции на местах, часто в значительной степени отличавшиеся от оригиналов. В связи с таким нормотворчеством организационная структура местных органов власти в разных административно-территориальных единицах одного порядка существенно различалась и в большинстве случаев определялась не утвержденными сверху нормативами, а наличием соответствующих кадров ответственных и технических работников. Главным в деятельности местных Советов являлось проведение в жизнь всех постановлений вышестоящих органов, а задачи в сферах социально-экономического и культурного развития своих территорий носили декларативный характер.

Для 1920-х гг. присуще стремление союзного и республиканского партийно-советского руководства оживить деятельность местной властной вертикали, отказаться от военно-коммунистических методов работы с доминированием административных функций и переориентировать ее прежде всего на решение задач хозяйственного и культурного развития. В связи с этим в 1920-е гг. проходило постепенное расширение функций местных органов власти в решении региональных вопросов в экономической и социально-культурной сферах. Сменявшие друг друга положения о местных Советах создавали правовую базу для их превращения в реально властные структуры, способные на практике осуществлять широкий спектр вопросов местной жизни.

Однако практическое осуществление декларированных законом прав и обязанностей, характер, размах и пределы самостоятельности действий местных Советов в решении вопросов социально-экономического и культурного развития своих территорий, их авторитет среди населения во многом определялись характером формирования и расходования, размерами и структурой их материально-финансовой базы.

В первые годы в ССРБ местные бюджеты практического влияния на функционирование местных органов власти и управления не

оказывали. Вся финансовая система была главным образом ориентирована на завершение экспроприации собственности у нетрудовых элементов с помощью различных чрезвычайных и обычных налогов, а также налаживание системы государственного управления экономикой, государственного учета и контроля над производством. С лета 1918 г., когда надежды на мирное развитие Советской власти были утрачены, в условиях обострения гражданской войны, расширения иностранной интервенции и централизации управления экономикой значительно укрепляется коммунистическая идея отказа от всей системы товарно-денежных отношений. Переход к прямому продуктообмену, натурализация заработной платы и расширение сферы бесплатных услуг, разрушение налоговой системы, громадная денежная эмиссия фактически ликвидировали всю бюджетную систему, в первую очередь местную. А летом 1920 г. формально было закреплено то, что уже существовало на практике – отменено разделение бюджета на общегосударственный и местный с включением местных расходов и доходов в общегосударственный бюджет.

Ситуация изменилась с переходом к новой экономической политике. Восстанавливается система местных бюджетов, но уже на основе своего, советского принципа абсолютного доминирования общегосударственных интересов над местными. Местные финансы как часть общесоюзной финансовой системы, предназначенной для удовлетворения местных потребностей главным образом в социально-культурной сфере, коммунальном и бытовом обслуживании населения, концентрировались в местных бюджетах. К концу 1920-х гг. за каждым органом местной власти была закреплена часть общегосударственного имущества, проведена дифференциация бюджетов, в совокупности составивших материально-финансовую базу местных Советов. Сформировавшаяся в 1920-е гг. в СССР система формирования доходной части бюджетов местных Советов изначально предполагала их дефицитность, в основе которой лежал централизованный порядок взимания большей части налогов и доходов в союзный бюджет. Это создавало материальную основу иерархичности построения вертикали власти и жестче, чем законодательные акты, определяла степень и границы самостоятельности местных Советов в решении проблем своих территорий, их авторитет среди населения. Она противоречила решению одной из основных задач административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг. – осуществить децентрализацию управления экономикой путем расширения самостоятельности местных органов

власти и управления. Такое противоречие было проявлением характерного в целом для 1920-х гг. несоответствия между авторитарной политической системой (для которой более всего подходила экономическая централизация) и рыночными элементами нэпа и свободой субъектов хозяйствования.

Конституционным принципом формирования местных органов власти и управления советская власть провозгласила принцип их выборности снизу доверху как подтверждение «подлинно демократического» (т. е. советского) характера нового общественного строя. В военных условиях 1919–1920 гг. организация и проведение выборов в Советы, формирование их исполнительных органов изначально были нацелены не на выявление демократическим путем настроений и воли населения, а на создание любыми средствами и методами просоветских и пробольшевистских органов власти и прежде всего на уездном уровне. Выборы в эти годы проходили под жестким контролем вышестоящих и местных партийных структур. В случаях, когда желаемое первоначально достигнуть не удавалось, проводились повторные перевыборы до достижения нужного властям результата.

Для выборов 1920-х гг. общим являлось постоянное нагнетание партийными органами обстановки «обострения классовой борьбы» как охранительной реакции на потенциальные угрозы политической власти большевиков, исходящие от нэповской экономической либерализации.

Непосредственно население участвовало лишь в выборах сельских, местечковых и городских Советов, в результате которых определялись не только их персональный состав, но и делегаты на волостные съезды Советов. В свою очередь волостные съезды избирали волостные органы власти (волостные исполкомы) и делегатов на уездный съезд, уездный – соответственно уездные органы (уездные исполкомы) и делегатов на Всебелорусский съезд Советов. В связи с такой системой единственной реальной возможностью для большинства населения республики – крестьян – влиять на формирование всей вертикали власти были выборы в сельсоветы.

По характеру и методам проведения избирательных кампаний в БССР, отношению к ним населения (прежде всего различных групп крестьянства), социальному составу местных Советов в 1920-е гг. можно выделить три основных периода. Первый – с 1921 по 1924 гг. В 1921–1922 гг. интерес крестьян к перевыборам в сельсоветы (как и к выборам вообще) был низким. Военно-коммунистические методы проведения избирательных кампаний, отсутствие реальных полномо-

чий и материально-финансовых средств у сельсоветов приводили к массовому абсентеизму крестьян. В таких условиях для достижения необходимого власти результата больших усилий партийных и советских органов не требовалось – чаще всего было достаточно простое использование административных ресурсов.

С 1923 г. избирательные кампании уже проходили в условиях нового официального курса «Лицом к деревне», ориентировавшего первоочередное внимание местных партийных и советских структур на решение задач восстановления экономики, в первую очередь быстрого подъема сельского хозяйства как основы будущего экономического роста. Важным элементом этой политики власти считали оживление деятельности Советов прежде всего в сфере решения местных социально-экономических задач и повышение их авторитета среди крестьянства. Для этого следовало переломить негативное отношение населения к выборам как к простой процедуре с заранее заданными властью результатами.

Уже первые заявления о переходе к новой политике «лицом к деревне» стимулировали выборную активность крестьянского населения, однако выборная практика до 1925 г. в республике не менялась.

Второй период – 1925–1926 гг. Под давлением Москвы белорусское партийно-советское руководство пошло на пересмотр и результатов выборов 1924 г., и методов их проведения. Частичные перевыборы 1925 г. в низовые Советы прошли без традиционного широкого использования административного ресурса, предоставив населению больше возможностей для реализации своего собственного выбора того или иного кандидата. Прежняя, привычная для партийных и советских структур, ориентация на беднейшие слои населения при формировании низовых органов власти сменяется политикой их «осередничивания». Эта линия была закреплена на перевыборах 1926 г., официально властью признанных первыми после завершения гражданской войны «широкими и демократическими». Демократический характер выборов в данном случае вписывался в принятое в СССР в 1920-е гг. понятие «советская демократия», для которой вполне демократичным считалось наличие непропорциональной системы представительства городского и сельского населения в органах власти, многочисленность категорий лишенных избирательных прав, открытое голосование по кандидатурам, голосование списками и т. п.

Тем не менее в середине 1920-х гг. выборы реально превратились в место политической борьбы за массы крестьянства между властью и

зажиточной частью деревни. За редким исключением это действительно была политическая борьба за середняка с использованием обеими сторонами схожих средств и методов агитации, в которой власть изначально располагала несравненно более мощными возможностями, средствами и ресурсами. И результаты выборов показывали, что эту борьбу выиграла власть – середняк поверил в нее, пошел в сельские Советы, занял в них в 1925 и 1926 гг. руководящее положение, оттеснив бедноту.

Избирательные кампании в городские советы в абсолютном большинстве случаев проходили спокойно, без острых столкновений между различными категориями городского населения. Наиболее активно и организованно принимали в них участие рабочие, объединенные в находившиеся под контролем партийных органов профсоюзы. Выборы в горсоветы в целом свидетельствовали о массовой поддержке советской власти рабочими, что в совокупности с предварительной работой партийных, советских и профсоюзных органов по подбору депутатов обеспечивали необходимый власти результат.

К середине 1920-х гг. сложилась в своей основе система проведения выборов в местные органы власти: определились основные этапы их организации и проведения, содержание каждого из этих этапов, распределены роли и сферы ответственности различных партийных, советских органов и общественных организаций в избирательном процессе, а также формы, методы и средства их избирательной активности. Выборы стали проводиться по одному традиционному сценарию, который в последующем только подвергался определенным корректировкам.

Третий период начинается с 1927 г. с реанимации курса на доминирование в Советах беднейшего крестьянства. Начинается свертывание новой экономической политики, на первый план выходят задачи непосредственного строительства социализма. Курс «Лицом к деревне» сменяется курсом на коллективизацию сельского хозяйства, в реализации которого партийно-советские власти главной своей социальной опорой и движущей силой социалистических преобразований в деревне видели «наиболее пролетарские» слои – бедноту, батрачество и сельскохозяйственных рабочих. С 1927 г. центральным направлением деятельности всех партийных и советских органов в перевыборной кампании вновь становится работа с деревенской беднотой и обеспечение за ней решающих позиций в сельсоветах. Такая политика актуализируется в связи с кризисами хлебозаготовок 1927–1928 гг. и 1928–1929 гг. В проведении выборов расширяется исполь-

зование административных ресурсов (в том числе рост числа лишенных избирательного права, увеличение состава членов сельсоветов, реорганизация избирательных участков).

Достигнутый успех в выборах Советов первичного уровня (сельских, местечковых и городских) обеспечивал абсолютное доминирование коммунистов в местных исполнительных органах власти (в районных и окружных исполкомах). Небольшая же часть беспартийных членов исполкомов была не только лояльна к советской власти, но и на практике доказала преданность делу социалистической модернизации общества.

В годы гражданской войны и интервенции система взаимоотношений между местными партийными и советскими органами определялась, с одной стороны, стремлением государственных структур власти и управления к значительной автономии, в том числе и в решении кадровых вопросов, с другой – стремлением партийных комитетов встать над Советами. О необходимости разграничения функций партийных и советских органов, определения четкого их места во властной структуре говорилось на VIII съезде РКП(б) (март 1919 г.) [91, с. 76–77]. Однако только к концу военного периода на местном уровне партийные органы стали доминировать в системе государственного управления, превратившись в высшую управленческую структуру, что получило свое закрепление на XI съезде РКП(б) (март–апрель 1922 г.) [91, с. 343–344]. Партийные органы должны были ставить задачи, определять методы и средства их решения, а советские органы – осуществлять их выполнение и нести за это ответственность перед партийными инстанциями. Вместе с тем за парторганизациями закреплялась и возможность непосредственно, по своему усмотрению, разрешать хозяйственные вопросы «в тех случаях и в той части, когда вопросы действительно требуют принципиального решения партии». «Разграничение» на деле означало, что теперь у партийных инстанций появилась возможность снять с себя значительную долю ответственности за свои экономические ошибки, перекладывая ее на советские органы. А главным рычагом партийной власти становилась более жесткая кадровая политика: без контроля этой сферы все партийные директивы могли бы оставаться лишь «заявлениями о намерениях».

В кадровой политике в 1920-е гг. заметным явлением стало формирование советской номенклатуры. Номенклатурный подход противоречил официально провозглашенному принципу выборности всех органов власти, закрепленному в советских конституциях. Это

противоречие достаточно просто преодолевалось произвольным толкованием понятия «советская демократия», которое корректировалось в зависимости от задач того или иного этапа социалистического развития и приспособлялось к ним. В частности, в 1920-е гг. необходимость определения партийными органами персонального состава органов советской власти на всех уровнях объяснялось нагнетанием опасности со стороны «внутренних и внешних врагов», настоятельной потребностью в таких условиях формировать местные властные структуры «последовательными и идейными» работниками, которыми могли быть (исходя из логики однопартийной системы) только представители правящей коммунистической партии или в крайнем случае те, кому эта партия доверяла.

В 1920-х гг. заметную роль играл институт выдвиженчества, к оценке которого следует подходить дифференцированно. В профессиональном управленческом аспекте выдвиженчество приводило к падению уровня квалификации руководящих кадров, однако задачи его повышения изначально властью и не ставились. Низкий общий уровень культуры и образования выдвиженцев, отсутствие необходимой управленческой подготовки и сложившейся системы их переподготовки приводили к большой текучести выдвиженческих кадров, их непрофессиональным решениям и действиям, вызывали потребность в получении ими постоянных и мелочных руководящих инструкций сверху, стимулируя тем самым процессы укрепления системы жесткой вертикальной командной соподчиненности властных структур.

Однако эффективность того или иного решения прежде всего определяется соотношением поставленных задач и результатом их выполнения. Анализ исторического материала позволяет говорить о том, что поставленные перед выдвиженчеством задачи в основном были все же выполнены. В политико-идеологическом смысле оно способствовало распространению в массовом сознании представлений о советском государстве как действительно государстве трудящихся, в котором эти трудящиеся непосредственно и реально участвуют в управлении всеми сферами государственной жизни, занимая руководящие должности в системе органов государственной власти сверху донизу.

Социальный эффект выдвиженчества заключался в расширении в госаппарате слоя работников, которые в прежней системе не могли получить руководящие должности и свое новое положение связывали только с советской властью. В связи с этим те выдвиженцы, которые

закреплялись во властных структурах, становились в госаппарате наиболее последовательными сторонниками идеи социалистического строительства и исполнителями воли высшего партийно-советского руководства. Даже в тех случаях, когда выдвиженцы выполняли лишь представительские функции, реально на деятельность конкретных органов власти и управления влияния не оказывали и относительно быстро выпадали из госаппарата, они тем не менее чувствовали свою сопричастность этой власти и укреплялись в своей преданности к ней.

То же самое можно сказать и о чистках советского аппарата. Чистки вовсе не привели к ликвидации бюрократизма, бумаготворчества, повышения профессионализма управленцев. Но они решали иную главную задачу – задачу политическую – замену дореволюционных профессиональных управленческих кадров выходцами из рабочих и крестьян, хотя и не постигших даже азов управленческой науки, зато вызывавших у высшего партийно-советского руководства доверие в идейно-политическом плане.

Одним из важнейших направлений совершенствования деятельности местных органов власти было сокращение местного административно-управленческого аппарата. Эта проблема не сходила с повестки дня партийных и советских съездов, различных конференций, пленумов, совещаний, находила отражение в постановлениях по вопросам советского строительства. С начала 1920-х гг. необходимость сокращения численности аппарата прежде всего определялась стремлением к экономии административно-управленческих расходов как следствие новой экономической политики и перехода к экономическим методам и средствам работы. Предварительный анализ последствий этих сокращений с точки зрения степени управляемости (улучшение или ухудшение) и возможности выполнения местными Советами все расширяющихся их функций фактически до 1927 г. проводился лишь формально, что приводило вновь к росту управленческого аппарата.

С 1927 г. реорганизации советского управленческого аппарата пытались придать научно обоснованный характер, используя новые разработки в области управления (переход на функциональную и инспекторскую формы) и предварительную проверку различных ее вариантов опытным путем в отдельных административно-территориальных единицах. Явно просматривается стремление не к простому механическому сокращению штатов госаппарата, а к системному и комплексному подходу в работе по его совершенствованию: перераспределение функций между различными звеньями управлен-

ческого аппарата, оптимизация структуры центральных и местных органов власти и управления, уменьшение численности советских госслужащих, ликвидация параллелизма, сокращение и упрощение всей системы отчетности. Однако переход на рубеже 1929–1930 гг. к новому политическому курсу форсированного строительства социализма изменил саму сущность управленческой реорганизации, подчинив ее задачам укрепления централизованного директивного характера построения и функционирования системы органов советской власти и управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Елизаров, С. А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009. – 222 с.
2. Петриков, П. Т. Ревкомы Белоруссии / П. Т. Петриков. – Минск : Наука и техника, 1975. – 288 с.
3. Селиванов, П. А. Военная деятельность Советов Белоруссии. 1917–1920 гг. / П. А. Селиванов ; науч. ред. П. Т. Петриков. – Минск : Наука и техника, 1980. – 296 с.
4. Маргунский, С. Государственное строительство Белорусской ССР на первом этапе ее развития / С. Маргунский. – Минск : Акад. наук БССР, 1953. – 113 с.
5. Мартовицкий, В. И. Лозунг партии «Лицом к деревне» и его осуществление в БССР в 1924–1925 гг. / В. И. Мартовицкий. – Минск : Изд-во М-ва высш., сред. спец. и проф. образования БССР, 1961. – 135 с.
6. Лагун, С. Р. Деятельность КПБ по перестройке и улучшению работы Советов (1925–1936 гг.) / С. Р. Лагун. – Минск : Изд-во М-ва высш., сред. спец. и проф. образования БССР, 1962. – 232 с.
7. Маргунский, С. П. Государственное строительство БССР в годы восстановления народного хозяйства (1921–1925) / С. П. Маргунский. – Минск : Акад. наук БССР, 1966. – 286 с.
8. Головкин, А. А. Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927–1936 гг. / А. А. Головкин. – Минск : БГУ, 1968. – 125 с.
9. История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. / под ред. С. П. Маргунского [и др.] ; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск : Наука и техника, 1970–1976. – Т. 1 (1917–1936 гг.). – 1970. – 608 с.
10. Герасименко, Г. Г. Деятельность Компартии Белоруссии по вовлечению трудящихся масс в управление государством. 1925–1937 гг. / Г. Г. Герасименко. – Минск : БГУ, 1973. – 230 с.
11. Касцюк, М. П. Бальшавіцкая сістэма ўлады на Беларусі / М. П. Касцюк. – Мінск : Экаперспектыва, 2000. – 307 с.
12. Протьюк, Т. С. Становление советской тоталитарной системы в Беларуси (1917–1941 гг.) / Т. С. Протьюк. – Минск : Тесей, 2002. – 688 с.
13. Борьба за Советскую власть в Белоруссии. 1918–1920 гг. : сб. док. и материалов : в 2 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ, Арх. упр.

- при Совете Министров БССР, Центр. гос. арх. Совет. Армии, Центр.гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР. – Минск : Беларусь, 1968–1971. – Т. 1 (февраль 1918 – февраль 1919 г.) / сост.: Э. Л. Козловская [и др.]. – 1968. – 604 с.
14. Революционные комитеты БССР (ноябрь 1918 – июль 1920 г.) : сб. док. и материалов / Отд. правовых наук АН БССР, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР ; сост.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Акад. наук БССР, 1961. – 459 с.
 15. Декреты Советской власти. Т. 2. 17 марта – 10 июля 1918 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. – М. : Политиздат, 1959. – 686 с.
 16. Декреты Советской власти. Т. 4. 10 ноября 1918 г. – 31 марта 1919 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. – М. : Политиздат, 1968. – 751 с.
 17. Борьба за Советскую власть в Белоруссии. 1918–1920 гг. : сб. док. и материалов : в 2 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ, Арх. упр. при Совете Министров БССР, Центр. гос. арх. Совет. Армии, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР. – Минск : Беларусь, 1968–1971. – Т. 2 (февраль 1919 – 1920 гг.) / сост.: Т. Ф. Карева [и др.]. – 1971. – 632 с.
 18. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 33. Отчеты и доклады о деятельности ЦБ КП(б)Б и его отделов и др. 1920–1921 гг.
 19. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 54. Отчеты о деятельности ЦБ КП(б)Б и ЦК КП(б)БиЛ за январь–май 1919 г.
 20. НАРБ. – Фонд 809. – Оп. 1. – Д. 1. Декреты и постановления СНК РСФСР и ЛитБел, приказы, протоколы заседаний и выписки из протоколов СНК Литбел, Мингубвоенревкома и исполкома. 1918–1919 гг.
 21. НАРБ. – Фонд. 810. – Оп. 1. – Д. 2. Циркуляры Комитета Государственного Контроля БССС, протоколы заседаний Совета Оборона и др. 1918–1919 гг.
 22. НАРБ. – Фонд 809. – Оп. 1. – Д. 6. Декреты, постановления и протоколы заседаний ЦИК и Большого президиума Временного Рабоче-Крестьянского правительства Белоруссии, Мингубвоенревкома и СНК Литбел. 1919 г.
 23. НАРБ. – Фонд 810. – Оп. 1. Д. 7. Циркуляры НКФ, ВСНХ, Наркомпочтеля и Главного управления милиции РСФСР и др. 1919 г.
 24. Круталевич, В. А. История Беларуси: становление национальной державности (1917–1922 гг.) / В. А. Круталевич. – 2-е изд., доп. – Минск : Право и экономика, 2003. – 592 с.

25. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 9. Протоколы заседаний ЦБ КП(б)Б и ЦК КП(б)ЛиБ, оргбюро ЦК КП(б)ЛиБ. 1918–1919 гг.
26. Хоміч, С. М. Фарміраванне тэрыторыі БССР (1919–1926 гг.) / С. М. Хоміч // Гісторыя: праблемы выкладання. – 2000. – № 4. – С. 83–90.
27. Шкляр, Е. Н. Борьба трудящихся Литовско-Белорусской ССР с иностранными интервентами и внутренней контрреволюцией (1919–1920 гг.) / Е. Н. Шкляр. – Минск : Госиздат БССР, 1962. – 178 с.
28. Революционные комитеты БССР и их деятельность по упрочению Советской власти и организации социалистического строительства (июль–декабрь 1920 г.) : сб. док. и материалов / Ин-т философии и права Акад. наук БССР, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР ; сост.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Акад. наук БССР, 1957. – 522 с.
29. НАРБ. – Фонд 8. – Оп. 1. – Д. 38. Материалы по образованию Несвижского уезда. 1920 г.
30. НАРБ. – Фонд 8. – Оп. 1. – Д. 10. Решения ВРК по вопросам административно-территориального деления ССРБ, решение Политбюро ЦК РКП(б) по белорусскому вопросу, письмо А. Г. Червякова в ЦК КПЛиБ. 1920 г.
31. Декреты Советской власти. Т. 7. 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. – М. : Политиздат, 1975. – 676 с.
32. НАРБ. – Фонд 8. – Оп. 1. – Д. 21. Материалы работы Комиссии по установлению границ Новогрудского, Барановичского, Несвижского и Слуцкого уездов, решение Минского ВРК об образовании Несвижского уезда и др. 1920 г.
33. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 233. Протоколы уездных съездов Советов БССР. 1920–1921 гг.
34. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 236. Положения, циркуляры, приказы о работе волисполкомов и др. 1921 г.
35. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 316. Выписки из протоколов заседаний Военревкома БССР, переписка с РВС Западного фронта, Военревкомом БССР и др. о налаживании работы партийных органов, организации ревкомов и др. вопросам. 1920 г.
36. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 44. Материалы о мобилизации руководящих и технических кадров на работу в уезды. 1921 г.
37. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 161. Протоколы заседаний ЦК КП(б) и Минского губернского комитета КП(б)ЛиБ, ЦБ КП(б)Б и Минской губернской партийно-организационной тройки. 1920 г.

38. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 55. Сведения о членах уездных и волостных исполкомов за 1921 г. и списки уездов и волостей БССР.
39. Ленин, В. И. О продовольственном налоге / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 43. – С. 205–245.
40. История Советской конституции (в документах) 1917–1956 / сост.: А. А. Липатов [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1957. – 1046 с.
41. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 19. Инструкция ЦИК БССР о выборах в сельсоветы, положение о районных ревкомах нейтральной зоны и декрет СНК и НКВД РСФСР о реквизиции и конфискации имущества. 1921 г.
42. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 41. Циркуляры НКВД БССР, протокол междуведомственного совещания о штатах волисполкомов и штаты уисполкомов Борисовского уезда. 1921 г.
43. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 250. Декреты, постановления, инструкции и протоколы заседаний Президиума ЦИК и СНК БССР о выборах в местные Советы. 1921–1922 гг.
44. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 251. Циркуляры уисполкомам и переписка с уисполкомами о проведении предвыборной кампании. 1921 г.
45. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик : сб. док. в 3 т. 1917–1936 гг. / редкол. : М. П. Георгадзе [и др.]. – М. : Госполитиздат, 1959–1960. – Т. 2. Съезды Советов советских социалистических республик : сб. док. 1917–1922 гг. – 1960. – 615 с.
46. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 288. Переписка с уисполкомами о реорганизации и сокращении штатов в волсиполкомах БССР. 1921 г.
47. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Социалистической Советской Республики Белоруссии (СУ ССРБ). – 1922. – № 11. – Ст. 144.
48. СУ ССРБ, 1922. – № 11. – Ст. 143.
49. СУ ССРБ, 1922. – № 11. – Ст. 142.
50. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 168. Протоколы заседаний и резолюций III сессии ЦИК БССР IV созыва и материалы к ним. 1923 г.
51. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 166. Стенографические отчеты заседаний II и III сессий ЦИК БССР, т. 1–2. 1923 г.
52. СУ ССРБ. – 1922. – № 11. – Ст. 141.
53. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 114.

54. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 115.
55. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 116.
56. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1549. Протоколы заседаний 3-й сессии ЦИК БССР VI созыва, Президиума ЦИК и СНК БССР. 1924–1925 гг.
57. Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Белорусской Социалистической Советской Республики Белоруссии (СЗ БССР). – 1925. – № 1. – Ст. 53.
58. СЗ БССР. – 1925. – № 1. – Ст. 54.
59. СЗ БССР. – 1925. – № 1. – Ст. 55.
60. СУ БССР. – 1924. – № 19. – Ст. 176.
61. Отчет правительства VII Всебелорусскому съезду Советов. – Минск : Изд. ЦИК БССР, 1925. – 371 с.
62. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 376. Материалы о перевыборах в местные советы БССР. 1924–1925 гг.
63. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1697. Доклады, информации о материальном положении рабочих, состоянии жилищной кооперации БССР и др. 1924–1925 гг.
64. Районирование Белоруссии (Докладная записка Госплана БССР) / Савецкае буд-ва. – 1926. – № 8–9. – С. 121–140.
65. Стенографический отчет VII Всебелорусского Съезда Советов. – Минск : Изд. ЦИК БССР, 1925. – 312 с.
66. Белорусская Советская Социалистическая Республика / предисл. И. А. Адамовича. – Минск : Изд-во СНК БССР, 1927. – XII, 528 с.
67. СЗ БССР. – 1926. – Отд. 1. – № 17. – Ст. 60.
68. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2282. Отчеты, сведения и сводки ОК КП(б)Б о подготовке и проведении перевыборов в сельсоветы. 1925 г.
69. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3093. Стенограмма доклада И. П. Рыжова «О работе в деревне» на XI съезде КП(б)Б 27 ноября 1927 г. и документы к докладу.
70. Административно-территориальное устройство БССР : справ. : в 2 т. / Гл. архив. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права АН БССР; редкол.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Беларусь, 1985–1987. – Т. 1 (1917–1941 гг.) / сост.: Т. А. Воробьева [и др.]. – 1985. – 390 с.
71. Дзейнасць Ураду БССР за 1926–1927 гг. – Мінск : В-ва Кіраўн. спраў СНК і Эканам. нарады БССР, 1928. – 336 с.
72. Практическое разрешение национального вопроса в Белорусской Социалистической Советской Республике : по материалам Нац.

- комис. ЦИК БССР. Ч. 1–2. – Минск : Изд-во Нацкомис. ЦИК БССР, 1927–1928. – Ч. 2 : Работа среди национальных меньшинств. – 1928. – 162 с.
73. Местный бюджет Белорусской Советской Социалистической Республики на 1926–27 год / НКФ БССР. – Минск : Изд-во НКФ БССР, 1927. – IV, 201, 464 с.
74. Адамович, И. Рационализация советского аппарата в БССР / И. Адамович // Совет. стр-во. – 1927. – № 5/6. – С. 26–30.
75. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 1 : 1918–1927. – 1983. – 527 с.
76. СЗ БССР. – 1928. – № 6. – Ст. 36.
77. СЗ СССР. – 1928. – № 10. – Ст. 86.
78. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 38. – Ст. 362.
79. Асноўныя вынікі работы Урада БССР. – Менск : Выд. ЦВК і СНК БССР, 1928. – 150 [1] с.
80. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 2 : 1928–1932. – 1984. – 511 с.
81. СЗ БССР. – 1929. – № 32. – Постановление 187.
82. Докладная записка в ЦИК БССР «О частичном административно-хозяйственном делении БССР за 1927 г.» 1928 г. // НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 597. – Л. 4–34.
83. Ад з'езду да з'езду (красавік 1927 г. – май 1929 г.). Матэрыялы да справаздачы Ураду на IX Усебеларускім з'езду саветаў. – Менск : Сакратарыят ЦВК і Кіраўніцтва спраў СНК і Эканамічнае Наряды БССР, 1929. – 374, [1] с.
84. Материалы к докладу Совета народных Комиссаров БССР Совету Народных Комиссаров СССР. – Минск : Упр. Делами СНК БССР, 1928. – 248 с.
85. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1970–1984. – Т. 4 (1927–1931 гг.). – 1970. – 583 с.
86. СЗ СССР. – 1929. – № 45. – Ст. 389.
87. СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 28. – Постановление 166.
88. СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 37. – Постановление 210.

89. Пайкин, Я. К вопросу реорганизации окружной советской системы / Я. Пайкин // Соцыяліст. буд-ва. – 1930. – № 4. – С. 107–119.
90. Ленин, В. И. К четырехлетней годовщине Октябрьской революции / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 44. – С. 144–152.
91. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1970–1984. – Т. 2 (1917–1924 гг.). – 1970. – 543 с.
92. Ленин, В. И. Очередные задачи Советской власти / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – Изд. 5. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 36. – С. 168–205.
93. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 316. Материалы о перевыборах в местные советы. 1922 г.
94. Там же. – Д. 345. Материалы о перевыборах в местные Советы БССР. 1923–1924 гг.
95. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 1054. Статистические сведения о перевыборах Советов БССР и о составе уисполкомов, волисполкомов и сельсоветов. 1923 г.
96. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1970–1984. – Т. 3 (1924–1927 гг.). – 1970. – 552 с.
97. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2191. Доклады, сведения об итогах перевыборов Советов. 1925 г.
98. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1269. Протокол заседания расширенного Пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б совместно с секретарями окружкомов и др. 1924 г.
99. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 11. Постановления ЦИК и СНК БССР, протоколы заседания президиума и приказы по Секретариату ЦИК БССР. 1924–1925 гг.
100. Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII – пачатку XXI ст. : у 2 кн. Кн. 1 / А. А. Каваленя [і інш.] ; рэдкал.: А. А. Каваленя [і інш.] ; Нац. Акад. навук Беларусі, Ін-т гісторыі. – Мінск : Беларус. навука, 2011.
101. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 422. Протоколы и постановления ЦИК и СНК СССР. 1925 г.
102. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 578. Протокол № 29 заседания президиума ЦИК БССР от 31 января 1925 г.

103. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1989. Материалы к отчету Бюро ЦК КП(б)Б к январскому пленуму и резолюции пленума. Январь 1925 г.
104. Настольная справочная книга для сельсоветов, райисполкомов и других советских учреждений деревни БССР / под ред. А. Сушко. – Минск : Изд-во НКВД БССР, 1925. – [2], 11, 85, 77, 254 с.
105. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2056. Резолюции пленумов ЦК КП(б)Б от 25–29 января и 12–15 октября 1925 г. по докладам о внутрипартийной работе КП(б)Б и материальном положении рабочих и служащих в БССР, документы к резолюциям. 1925 г.
106. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 477. Материалы о перевыборах в местные советы. 1925–1926 гг.
107. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2204. Отчет о работе учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б, доклад об изменении и регулировании социального состава КП(б)Б, докладная записка партколлегии ЦК КП(б)Б о преступлениях по должности среди членов КП(б)Б и ЛКСМБ и др. 1925 г.
108. Справаздача Ураду Беларускай Савецкай сацыялістычнай Рэспублікі VII Усебеларускаму з’езду Саветаў. – Мінск : В-ва ЦВК БССР, 1925. – 346 с.
109. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1533. Протоколы заседаний комиссии по работе в деревне при орготделе ЦК КП(б)Б, документы к ним. 1924–1925 гг.
110. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 789. Циркуляр ЦИК СССР и сводка ЦИК БССР о работе технического аппарата в волости и селе и др. 1926 г.
111. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 939. Выписки из протоколов заседаний президиума ЦИК БССР и инструкция о выборах в Советы. 1926–1927 гг.
112. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3447. Сводки информационно-статистического подотдела орготдела ЦК КП(б)Б о политическом настроении населения. 15 января – ноябрь 1927 г.
113. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3489. Документы о подготовке и проведении перевыборов Советов по округам БССР (отчеты, сводки, информации). 17 января – 11 апреля 1927 г.
114. Матэрыялы да справаздачы Цэнтральнага камітэту на XI-ым з’езде КП(б)Б. – Мінск : В-ва ЦК КП(б)Б, 1927. – 167 с. [2] с.
115. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 1405. Материалы к перевыборам Советов БССР. 1927–1932 гг.
116. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 1580. Протоколы заседаний Президиума ЦИК БССР. 1928 г.

117. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4528. Сводка информационного отдела ЦК ВКП(б) от 16 января 1929 г. о подготовке к перевыборам Советов в деревне.
118. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4532. Сводки информационно-[статистического] подотдела орготдела ЦК КП(б)Б о перевыборах сельских Советов, ходе весенней посевной кампании. 1929 г.
119. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3803. Постановления и выписки из протоколов заседаний бюро и секретариатов окружкомов КП(б)Б, доклад Центральной избирательной комиссии при ЦИК БССР о подготовке и проведении отчетно-перевыборной кампании Советов в 1928/29 г., информационные сводки орготдела ЦК КП(б)Б о перевыборах Советов. 1928 г. – 1929 г.
120. Матэрыялы да справаздачы Цэнтральнага камітэту КП(б)Б. – Менск : Выд. ЦК КП(б)Б, 1930. – 179 [3] с.
121. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4350. Сведения о численности и составе руководящих кадров БССР – членов ЦК КП(б)Б, ответственных работников республиканских и окружных учреждений и организаций. 1929 г.
122. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1048. Протоколы совещаний заведующих учетно-статистическими подотделами оргинструкторских отделов укомов и райкомов КП(б)Б г. Минска, проект положения об учетно-распределительном отделе Временного Белорусского бюро ЦК РКП(б) и др. 1923–1924 гг.
123. Сборник инструкций по учету и распределению партработников / ЦК РКП(б). – М. : Главполитпросвет, 1923. – 135 [2] с.
124. Гимпельсон, Е. Г. Советские управленцы. 20-е годы / Е. Г. Гимпельсон. – М. : ИРИРАН, 2001. – 225 с.
125. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1350. Протоколы совещания заведующих учетно-статистическими подотделами орготделов окружкомов КП(б)Б при ЦК КП(б)Б от 28–31 октября 1924 г., отчеты о работе учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б с 1 мая 1924 г. по 1 января 1925 г., сведения о работе учетно-статистических подотделов орготделов окружкомов КП(б)Б и др. 1924 г.
126. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1352. Материалы к VIII съезду КП(б)Б). 1924 г.
127. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2550. Циркуляры, инструкции ЦК КП(б)Б и положение о порядке проведения учета, перемещения и подбора ответственных работников, номенклатуры должно-

- стей, назначение и смещение с которых проводится постановлением бюро и секретариата ЦК КП(б)Б, списки должностей по окружкам, входящих в номенклатуру ЦК КП(б)Б, номенклатуры должностей учреждений и организаций БССР республиканского значения. 1924 г.
128. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2027. Отчет учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б о работе с 1 января по 15 августа 1925 г., списки ответственных работников учреждений и организаций БССР и др. 1925–1928 гг.
129. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2015. Постановление и инструкция оргбюро ЦК РКП(б) от 16 ноября 1925 г. о порядке подбора и назначения кадров, формах согласования назначений и перемещений руководящих работников местных учреждений с приложением номенклатуры должностей центральных учреждений и местных органов, по которым назначения и смещения работников производятся постановлением ЦК РКП(б). 1925 г.
130. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2560. Перечни должностей по ЦК КП(б)Б, входящих и не входящих в номенклатуру ЦК ВКП(б), номенклатура должностей учреждений и организаций БССР республиканского значения и их местных органов. 1926–1927 гг.
131. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2035. Документы об учете и распределении ответственных работников местных партийных органов, учреждений и организаций БССР (отчет, сведения, списки). 1925–1927 гг.
132. Государственный архив общественных объединений Гомельской области (ГАООГО). – Фонд 3. – Оп. 1. – Д. 597. Переписка с ЦК КП(б)Б по вопросу учета, перемещения и подбора ответственных работников и список номенклатурных работников округа. 1930 г.
133. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2016. Постановления, циркуляры, инструкции ЦК ВКП(б) и ЦК КП(б)Б, списки должностей, входящих в номенклатуры ЦК ВКП(б), ЦК КП(б)Б и окружкомов КП(б)Б, номенклатуры должностей учреждений и организаций БССР республиканского значения. 1925–1926 гг.
134. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2555. Предложения ЦК КП(б)Б о порядке выдвижения рабочих и крестьян на руководящую работу и основные положения техники выдвижения, сведения о численности и составе выдвинутых на работу в учреждения районного, окружного и республиканского масштаба. 1926–1927 гг.

135. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1331. Циркуляры ЦК РКП(б) и ЦК ВКП(б). 1924–1926 гг.
136. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 1017. Информация ЦИК БССР об итогах вовлечения рабочих, крестьян и батраков в советские органы власти и схема учета практики их выдвижения. 1926–1927 гг.
137. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 1. – Д. 163. Постановления и выписки из постановлений ЦК КП(б)Б. 1929–1930 гг.
138. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4352. Документы о выдвижении рабочих и крестьян на ответственную работу. 1929–1930 гг.
139. Матэрыялы да справаздачы Цэнтральнага Камітэту КП(б)Б. – Менск : В-ва ЦК КП(б)Б, 1929. – 184 с.
140. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 2. 1928–1932. – 1984. – 511 с.
141. О борьбе со взяточничеством : Декрет СНК РСФСР от 16 авг. 1921 г. // Б-ка норматив.-правовых актов СССР : полн. собр. – 2011. – Режим доступа: http://www.libUSSR.ru/doc_ussr/ussr_1055.htm. – Дата доступа: 04.08.2015.
142. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 90. Протоколы заседаний Президиума ЦИК БССР. 1922 г.
143. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 96. Декреты, постановления и протоколы заседаний СНК БССР. 1922 г.
144. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 86. Доклады Главного управления коммунального хозяйства БССР, ЦК по борьбе со взяточничеством, ЦК по улучшению жизни детей и др. 1924–1925 гг.
145. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 357. Протоколы № 2 и № 3 заседаний Президиума ЦИК Белоруссии. 1924 г.
146. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 660. Постановления ЦИК и СНК БССР о реорганизации и упрощении советского аппарата и расширении прав местных органов власти. 1929 г.
147. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4374. Постановления и протоколы заседаний бюро окружкомов, райкомов КП(б)Б о подготовке к чистке советского аппарата, 1929 г.
148. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3813. Резолюции бюро и секретариата Бобруйского окружкома КП(б)Б по докладом об итогах пе-

- ревыборов районных, городских и сельских Советов, массовой работе сельских Советов, [информация] об итогах проверки и чистки советского аппарата БССР. 1928–1930 гг.
149. Матэрыялы да справаздачы Ураду X з'езду Саветаў БССР. – Менск : В-ва Кіраўніцтва спраў СНК і Эканамічнае Наряды БССР, 1931. – 249, [1] с.
 150. Юрков, И. А. Финансовая политика Советского государства и товарно-денежные отношения в годы гражданской войны (1918–1920 гг.) / И. А. Юрков // Вопр. истории. – 1981. – № 10. – С. 61–76.
 151. Бюджетное законодательство Союза ССР за 20 лет : сб. важнейших законодат. материалов за 1917–1937 гг. / под рук. В. П. Дьяченко, Н. Н. Ровинского. – М. : Госфиниздат, 1938. – 411 с.
 152. Бордюгов, Г. А. «Военный коммунизм»: ошибка или «проба почвы»? / Г. А. Бордюгов, В. А. Козлов // История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории советского государства. – М. : Изд-во полит. лит., 1991. – С. 49–117.
 153. Булдаков, В. Н. «Военный коммунизм»: идеология и общественное развитие / В. Н. Булдаков, В. В. Кабанов // Вопр. истории. – 1990. – № 3. – С. 40–58.
 154. НАРБ. – Фонд 810. – Оп. 1. – Д. 12. Отчеты о работе Бобруйского и Игуменского УФО и др. 1919 г.
 155. Там же. – Д. 11. Декреты, постановления, циркуляры и выписки из протоколов заседаний СНК и НКФ РСФСР и Литбел и Совета Оборона Литбел. 1919 г.
 156. Декреты Советской власти. Т. 3 (11 июля – 9 ноября 1918 г.) / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. – М. : Политиздат, 1964. – 664 с.
 157. НАРБ. – Фонд. 93. – Оп. 1. – Д. 23. Циркуляры Комфина Временного Рабоче-Крестьянского правительства Белоруссии, Комфина БССР об организации финансовых отделов и порядке составления, рассмотрения и утверждения смет. 1919 г.
 158. 1 января 1919 года: Временное рабоче-крестьянское советское правительство Белоруссии : док. и материалы. – Минск : Лимариус, 2005. – 302 с.
 159. НАРБ. Фонд. 810. – Оп 1. – Д. 20. Протоколы заседаний Совета Оборона СНК и смета финансовой комиссии НКФ Литбел. 1919 г.
 160. НАРБ. – Фонд 810. – Оп. 1. – Д. 16. Приказы и циркуляры Комфина РСФСР и переписка Комфина Временного Рабоче-

- Крестьянского правительства Белоруссии, Комфина БССР, Минского губфинотдела и НКФ Литбел. 1919 г.
161. Борьба за Советскую власть в Литве в 1918–1920 гг. : сб. док. / Ин-т истории Акад. наук Лит. ССР, Ин-т истории партии при ЦК КП Литвы, Архив. упр. при Совете Министров Лит. ССР, Центр. гос. арх. Лит. ССР ; сост.: А. Гайгалайте [и др.]. – Вильнюс : Минтис, 1967. – 475 с.
 162. Советская Белоруссия. – Минск : Гос. изд-во ССРБ, 1921. – 307 с.
 163. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 3. – Д. 4. Отчет НКФ БССР о работе за июль – 15 сентября 1920 г.
 164. Письмо В. И. Ленина С. Е. Чуцкаеву / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 52. – С. 22–23.
 165. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). – Фонд 111. – Оп. 1. – Д. 1. Приказы по Гомельскому губфинотделу. 1919 г.
 166. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 188. Отчет НКФ БССР о работе за январь–март 1921 г., сведения Наркомата о поступлении налогов и сборов по БССР за апрель–сентябрь 1922 г.
 167. Там же. – Д. 172. Выписки из протоколов заседаний Президиума ЦИК, СНК и ЭКОСО БССР. 1921 г.
 168. Примечание к письму В. И. Ленина к С. Е. Чуцкаеву / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 52. – С. 351.
 169. ГАГО. – Фонд 24. – Оп. 1. – Д. 168.
 170. ГАГО. – Фонд 111. – Оп. 1. – Д. 10. Циркуляры и инструкции Наркомфина РСФСР, тезисы к докладам на Всероссийском съезде финансовых работников, протоколы совещания работников Губфо. 1922–1923 гг.
 171. Восстановление народного хозяйства Белорусской ССР (1921–1925 гг.). Сборник документов и материалов / под ред. З. И. Гиоргадзе, В. В. Лашкевича, М. И. Стрельцова. – Минск : Беларусь, 1981. – 270 с.
 172. Материалы к докладу Наркомфина третьей сессии ЦИК Белоруссии. Июнь 1922 г. – Минск : 1-я совет. тип., 1922. – 80 с.
 173. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 167. Постановления ВЦИК, ЦИК, СНК РСФСР и БССР, приказы и циркуляры НКФ РСФСР и БССР. 1920–1923 гг.
 174. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 400. Материалы по исполнению местного бюджета БССР за 1922/23 г.

175. Отчет о деятельности НКФ БССР за 1922–1923 г. – Минск : [б. и.], 1923. – 84 с. [12] отд. л. диагр.
176. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 284. Сметы доходов и расходов по местным бюджетам БССР на 1922/23 г., доклад НК РКИ БССР от 24 декабря 1923 г. об итогах обследования местных бюджетов БССР за 1922/23 г.
177. Вся Белоруссия. Адресно-справочная книга и календарь на 1923 г. – Минск : Белтрестпечать, 1923. – 201 с.
178. ГАГО. – Фонд 111. – Оп. 1. – Д. 7. Циркуляры Наркомфина РСФСР и Гомельского губфинотдела. 1922–1923 гг.
179. Местный бюджет Союза ССР в 1923–24 году. Вып. первый. Исполнение бюджетов / НКФ СССР, Упр. Местными Финансами. – М. : Фин. изд-во НКФ СССР, 1926. – ХСII, 233 с.
180. Местный бюджет Союза ССР в 1923–24 году. Вып. первый. Ориентировочные бюджеты / НКФ СССР, Упр. Местными Финансами. – М. : Фин. изд-во НКФ СССР, 1925. – 309 с.
181. СЗ БССР. – 1925. – № 10. – Ст. 91.
182. Местный бюджет Союза ССР в 1924–1925 году. Исполнение бюджетов / НКФ СССР. – М. : Фин. изд-во НКФ СССР, 1927. – СХVI, 240 с.
183. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 807. Справка о районировании БССР 1927 г. – Л. 165–185.
184. ГАГО. – Фонд 156. – Оп. 1. – Д. 29. Статматериалы по бюджету БССР на 1926/27 год.
185. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 33. – Ст. 312.
186. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 5. – Ст. 32.
187. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 29. – Ст. 280.
188. СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 24. – Ст. 132.

Научное издание

Елизаров Сергей Александрович

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ БССР
В 1919–1929 ГОДАХ**

Монография

Редактор *Н. В. Гладкова*
Компьютерная верстка *Е. Б. Ящук*

Подписано в печать 20.05.16.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Ризография. Усл. печ. л. 12,79. Уч.-изд. л. 11,77.
Тираж 100 экз. Заказ № 158/54.

Издатель и полиграфическое исполнение
Гомельский государственный
технический университет имени П. О. Сухого.
Свидетельство о гос. регистрации в качестве
издателя печатных изданий за № 1/273 от 04.04.2014 г.
246746, г. Гомель, пр. Октября, 48

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА 1. Местные органы государственной власти и управления в условиях становления белорусской советской государственности (1919 – декабрь 1920 г.)	13
1.1. Организация местной власти и управления «первой ССРБ»....	13
1.2. Советские государственные органы на первом этапе польско-советской войны	23
1.3. 1920 год: от ревкомов к Советам	30
ГЛАВА 2. Организационное, правовое и кадровое обеспечение функционирования местных органов государственной власти и управления БССР в 1921–1929 годах	45
2.1. Функции, структура и штаты местных Советов: основные направления, цели и средства трансформации	45
2.1.1. Формирование республиканской правовой базы деятельности местной вертикали власти (1921–1923 гг.).....	45
2.1.2. Функциональная перестройка территориальных органов власти и управления: задел на будущее (1924–1926 гг.).....	55
2.1.3. Оптимизация советского государственного аппарата: попытка реализации системного подхода в 1927–1929 гг.	68
2.2. Под флагом «обострения классово-борьбы»: избирательные кампании в местные Советы БССР.....	78
2.2.1. Выборы 1921–1922 гг.: новые условия, старые методы.....	78
2.2.2. «Лицом к деревне» и избирательные кампании (1923–1926 гг.)	85
2.2.3. Выборы Советов 1927–1929 гг.: «бедняцкий ренессанс» ..	107
2.3. Кадровая политика в органах местной советской властной вертикали	122
2.3.1. Становление номенклатурной системы.....	122
2.3.2. Выдвиженчество как советский вариант «социального лифта»...	132
2.3.3. «Чистки» государственного аппарата: цели, средства, методы реализации, результаты.....	139
ГЛАВА 3. Материально-финансовая база деятельности местных Советов БССР	151
3.1. Финансы Советской Белоруссии (1919–1920 гг.): на пути к коммунизму.....	151

3.2. Создание советской системы местных бюджетов (1921–1924 гг.)	165
3.3. Стабилизация местных бюджетов: механизм формирования и расходования (1925–1929 гг.).....	180
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	193
ЛИТЕРАТУРА	203

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

БССР – Белорусская Советская Социалистическая Республика
ВКП(б) – Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков)
волисполком – волостной исполнительный комитет
волревком – волостной революционный комитет
ВЦИК – Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет
ГПУ – Государственное политическое управление
горисполком – городской исполнительный комитет
губисполком – губернский исполнительный комитет
коммунхоз – отдел коммунального хозяйства
ККОВ – комитет крестьянского общества взаимопомощи
КП(б)Б – Коммунистическая партия (большевиков) Белоруссии
КП(б)ЛиБ – Коммунистическая партия (большевиков) Литвы и Белоруссии
нарком – народный комиссар
наркомат – народный комиссариат
НКВД – Народный комиссариат внутренних дел
НКФ, Наркомфин – Народный комиссариат финансов
нэп – новая экономическая политика
окрисполком – окружной исполнительный комитет
райисполком (РИК) – районный исполнительный комитет
Реввоенсовет (РВС) – Революционный военный совет
Ревком (ревком) – революционный комитет
РКИ – Рабоче-Крестьянская инспекция
РКП(б) – Российская коммунистическая партия (большевиков)
сельсовет – сельский Совет (сельский совет)
СНК – Совет Народных Комиссаров
СНХ – Совет народного хозяйства
ССРБ – Социалистическая Советская Республика Белоруссии
ССРЛиБ – Социалистическая Советская Республика Литвы и Белоруссии
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
уисполком – уездный исполнительный комитет
хоз. г. – хозяйственный год
ЦБ – Центральное бюро
ЦИК – Центральный Исполнительный Комитет
ЦК – Центральный комитет
ЦКК – Центральная контрольная комиссия
ЦСУ – Центральное статистическое управление

ВВЕДЕНИЕ

Октябрьская революция 1917 г. означала коренной перелом в судьбе всех народов, населявших бывшую Российскую империю. Менялись сущностные основы жизнедеятельности общества в политической, экономической, культурной сферах, в менталитете, моральных и идеологических ориентирах. Пришедшие к власти большевики попытались сразу на практике реализовать романтично-утопический марксистский проект создания нового общества. Но первоначальные надежды на широкое революционное творчество народных масс в радикальном переустройстве всей общественной жизни на коммунистических началах не сбылись, катастрофическое ухудшение экономической ситуации в совокупности с развертыванием широкомасштабной гражданской войны и иностранной интервенции вынудили их серьезно скорректировать свой первоначальный проект.

Одним из приоритетов нового руководства являлось создание системы органов государственной власти и управления на основе нового, советского типа демократии, подававшегося как выражение подлинного народовластия и реализуемого посредством прямого участия трудящихся масс в управлении делами государства. Организационной формой такого народовластия становились Советы рабочих, солдатских/красноармейских и крестьянских депутатов. Конституциями БССР 1919 г. (с дополнениями 1920 г.) и 1927 г. Советы объявлялись единственными органами государственной власти: в республиканском масштабе – Всебелорусский съезд Советов (между съездами – ЦИК и СНК БССР), на местах, в пределах административно-территориальных единиц, – съезды Советов и их исполкомы. Местные Советы изначально создавались как составная часть общей новой советской системы государственной власти и управления. Таким способом большевики решали вопрос координации деятельности центральных и местных органов власти и управления, согласования региональных (локальных) и общегосударственных интересов. Этот вопрос всегда остро стоит при сосуществовании двух видов публичной власти – государственной и местного самоуправления с присущим такой системе принципом отделения органов местного самоуправления от органов государственной власти, придания самоуправлению значительной самостоятельности и автономности. Включение же территориальных органов в общую вертикаль власти, построенную на основе жесткого подчинения нижестоящих структур вышестоящим, минимизировало эту проблему.

В 1919–1929 г. местные (территориальные) государственные органы в БССР находились в динамичном состоянии: менялись их структура, права и обязанности, кадровая политика, финансовая база, методы и средства избирательных кампаний в Советы. Главным побудительным мотивом всех таких изменений было стремление партийно-государственного руководства создать систему органов государственной власти на местах, адекватную задачам конкретного исторического времени: в 1919–1921 гг. – гражданской и польско-советской войн, с 1921 г. – восстановительного периода, с 1926–1927 гг. – политики возврата к непосредственному строительству общества на социалистических принципах.

На местах система органов государственной власти и управления БССР традиционно строилась в соответствии с существовавшим административно-территориальным делением как внешней формы организации и установления пространственных пределов компетенций местных Советов, распределения по вертикали их прав, обязанностей, государственных материально-финансовых ресурсов.

Советское административно-территориальное деление до 1965 г. постоянно менялось в интересах совершенствования местной властной вертикали: любые системные изменения в задачах органов власти на местах неизбежно приводили к системным перестройкам административно-территориального деления республики, а они, в свою очередь, сопровождались изменениями в структуре и функциях органов местной государственной власти. Эти перемены преимущественно обуславливались субъективными взглядами высшего партийно-государственного руководства на место и роль территориальных государственных органов власти и управления в эффективном осуществлении приоритетных на тот или иной исторический момент задач государственной политики (см. подробнее [1]).

В 1919–1921 гг. большинство проведенных республиканских административно-территориальных реорганизаций носили не системный, а тактический характер. Продолжала функционировать дореволюционная система «губерния – уезд – волость» с добавлением нового ее звена – сельсовета.

С 1921 г. вопросы реорганизации административно-территориального деления ССРБ решались в контексте перехода к мирному развитию и попыток белорусского советского руководства вернуть в состав республики восточнобелорусские земли. Активизировалась теоретическая разработка принципов и конкретных вариантов нового

республиканского административно-территориального деления на основе первоочередного учета экономических факторов.

С образованием СССР перспективы административно-территориальной реформы на основе принципов экономического районирования стали в большей степени рассматриваться уже применительно к конкретным национально-государственным образованиям. К весне 1923 г. руководство СССР определилось с принципиальными характеристиками новой системы административно-территориального деления, построенной на основе экономического районирования, а к концу 1923 г. фактически был решен и вопрос о расширении территории БССР. Все это создавало возможность подготовки практического варианта реорганизации административно-территориального деления с учетом новых республиканских границ.

Коренная перестройка административно-территориального деления БССР прошла в ходе административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг., в условиях расцвета новой экономической политики. В основу реформы была положена идея экономического районирования и необходимого соответствия между экономическим и административно-территориальным делением, создания разноуровневых административно-территориальных единиц по принципу экономического притяжения прилежавших к их центрам (промышленным или торговым) территорий. Это вполне логично вытекало из основного постулата марксистской теории о первенстве экономического базиса над политической надстройкой, решающей роли экономических факторов в общественном прогрессе. В результате первой советской попытки административно-хозяйственной регионализации в БССР была создана трехзвенная система административно-территориального деления: «округ – район – сельсовет». Она в целом отвечала новым экономическим приоритетам советского руководства и изменившимся подходам к распределению функций между центральными и местными органами власти, создавала экономическую и организационную основу развития элементов местного самоуправления. К 1 января 1925 г. БССР делилась на 10 округов, 100 районов и 1202 сельсовета. Соответственно новому административно-территориальному делению были оформлены территориальные органы власти и управления, распределены по вертикали их функции и государственные материально-финансовые средства. В 1927 г. с целью сокращения и упрощения государственного аппарата, экономии административно-управленческих расходов в республике были ликвидированы 4 округа и 17 районов. Несмотря на свою незавершенность, реформа оказалась наиболее удачной в совет-

ской истории попыткой совместить экономическое и административно-территориальное районирование.

Обобщение и критический анализ опыта генезиса и трансформаций советской системы местных органов власти и управления представляется важным и специфическим направлением исследования истории функционирования всего государственного механизма БССР. Во-первых, от деятельности местных Советов зависела как практическая реализация в целом задач социалистического переустройства, так и конкретных решений центральной власти в отдельных сферах жизни общества. От инициативы, уровня и квалификации работников местных государственных структур, наличия у местных Советов правовых и финансовых возможностей и способностей их эффективного использования напрямую зависел результат всей государственной политики.

Во-вторых, отношение населения к советской власти как таковой и конкретным ее мероприятиям, степень и границы его доверия и поддержки политики центрального руководства определялись характером, формами, средствами и результатами деятельности местных (наиболее близких к жителям) властных структур.

В-третьих, практическое решение самых насущных жизненных потребностей населения в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, товарах повседневного потребления, организации досуга осуществлялось непосредственно на местном уровне территориальными государственными органами.

Проблема становления и трансформаций системы местных органов власти и управления БССР нашла свое отражение в работах белорусских советских историков [2]–[10]. В них был обобщен и систематизирован значительный фактический материал, главным образом по вопросам конституционно-правовых основ функционирования местных Советов и их практической деятельности по реализации решений союзных и республиканских органов власти. Проблема традиционно для всей советской исторической науки освещалась односторонне как свидетельство успехов планомерной и целенаправленной политики правящей коммунистической партии, допуская в редких случаях критические оценки только в пределах официально разрешенного поля и политической конъюнктуры. Многообразие содержавшегося в архивах фактического материала о деятельности органов центральной и местной власти сводилось к доказательству того, что «неуклонная демократизация общественной жизни и повышение в ней роли массовых

организаций трудящихся является закономерностью социалистического строительства» [10, с. 222]. Выборные кампании 1920-х гг. исследовались главным образом в контексте укоренившегося в качестве неоспоримого тезиса о перманентном обострении в эти годы классовой борьбы, инспирированной исключительно «буржуазными элементами», вынудившими в ответ на это государство применить «государственные формы классовой борьбы» [5, с. 9–10]. Практически вне внимания оставалась финансовая база деятельности местных Советов, характер, принципы, средства и методы формирования и расходования местных бюджетов, по сути определявших степень автономии и реальные возможности местных органов власти влиять на ситуацию в своих регионах. Некоторые вопросы кадровой политики рассматривались фрагментарно (чистки государственного аппарата и выдвиженчество), другие – вообще не затрагивались (формирование советской номенклатуры).

Современная белорусская историческая наука главный свой интерес сосредоточила на новом осмыслении проблем национально-государственного строительства в Беларуси на уровне анализа программных установок политических партий, взглядов видных политических деятелей белорусского национального движения, решений республиканских и союзных партийных и советских органов. Исследование же как в целом исторического опыта функционирования местных органов власти и управления, так и конкретных его сторон оказалось отодвинутым на периферию исторического знания и фрагментарно присутствует преимущественно в работах, посвященных становлению советской общественно-политической системы в БССР [11], [12]. В них местные Советы рассматриваются как элементы тоталитарной организации советского общества, а основное внимание обращается на формализацию их роли и деятельности. Вместе с тем представляется, что создание даже относительно полной картины исторического развития БССР в первое десятилетие ее существования невозможно без более широкого обобщения и анализа процессов генезиса и трансформаций советской системы территориальных органов власти и управления. Изучение этой проблемы является важным не только с точки зрения приращения исторического знания, но и использования его в современных условиях реализации государственной политики оптимизации системы государственной власти и управления Республики Беларусь.

В представленной монографии автор попытался сосредоточить свое внимание главным образом на изучении правовых, организационных, кадровых и финансовых основ функционирования местных органов государственной власти и управления (Советов и их исполкомов). Именно эти моменты определяли и права, и обязанности, и реальные возможности местных Советов решать проблемы развития своих регионов в первое десятилетие БССР. В правовом аспекте важным представляется выявление связи между динамикой функционального предназначения местных органов власти и управления и сменой государственных приоритетов. В организационном плане рассматриваются изменения структуры и штатов местных государственных органов, формы и методы рационализации системы государственного управления в республике. Избирательные кампании в Советы анализируются как составная часть реализации на практике нового, советского типа демократии. Кадровая политика представлена появлением таких советских феноменов, как номенклатура, чистки и выдвиженчество. Финансовая база местных Советов исследуется через характер, формы и методы формирования и использования местных бюджетов.

Начальная дата – 1919 г. – связана с рождением белорусской советской государственности, конечная – 1929 г. – с началом перехода к новому политическому курсу на форсированное строительство социализма, актуализировавшему тенденции централизации в сфере государственной власти и управления. В первые десять лет белорусской советской государственности система местных органов власти и управления находилась в состоянии постоянных изменений – внутренних и внешних, качественных и количественных. Принципы, формы, методы и средства организации территориальной вертикали власти менялись вместе со сменой государственных приоритетов развития («военный коммунизм» – новая экономическая политика – свертывание новой экономической политики, усиление принципов централизации управления). По многообразию использованных на практике вариантов административно-управленческих перестроек, их интенсивности первое десятилетие в истории БССР является уникальным. За 1919–1929 гг. было разработано и введено в действие 15 только белорусских положений о местных органах власти и управления (кроме того, издавались отдельные инструкции и постановления ЦИК и СНК БССР по вопросам организации местной власти). В результате радикальной административно-хозяйственной реформы сложилась новая структура власти на местах. Прошло 11 избирательных кампаний в местные Со-

веты. Оформились основные принципы советской бюджетной и кадровой политики. Все, что в дальнейшем утвердилось и превратилось в классический вариант советской государственной машины, было заложено в эти годы. Как, впрочем, и то, что в период «перестройки» питало романтические надежды на демократические перспективы трансформации советского государственного аппарата в условиях «обновленного социализма».

ГЛАВА 1

Местные органы государственной власти и управления в условиях становления белорусской советской государственности (1919 – декабрь 1920 г.)

1.1. Организация местной власти и управления «первой ССРБ»

После прихода к власти большевики контролировали лишь наиболее крупные промышленные центры, где находилась основная их социальная база – рабочие. За пределами городских промышленных центров необходимо было формировать такую систему местных органов власти, которая позволила бы большевикам распространить свою власть и на основную массу населения – крестьян. Состав этих органов власти, степень их приверженности большевистским идеалам и способность выполнять партийно-советские директивы во-многом определяли перспективы реализации коммунистического проекта.

Оккупация практически всех белорусских территорий к марту 1918 г. прекратила здесь процесс формирования системы местных органов советской власти. Он возобновился с конца сентября 1918 г., когда после подписания 27 августа в Москве Добавочного советско-германского договора немецкие войска стали уходить с оккупированных белорусских территорий восточнее р. Березина.

Соответственно, советская сторона стала готовиться к занятию покидаемой немцами территории и восстановлению там советской власти. 11 сентября 1918 г. пленум Северо-Западного обкома РКП(б) рассмотрел вопрос «Об очищении немцами оккупированной части Витебской губернии», а пленум Облисполкомзап решил вместе с Витебским губисполкомом «осуществлять руководство освоением освобождаемой от немецких оккупантов территории» [3, с. 147].

Первоначально немецкие войска начали оставлять территории уездов Витебской губернии. 12 сентября 1918 г. в Орше советско-германская комиссия согласовала условия и сроки вывода немецких войск из Сенненского и Лепельского уездов, которые к 29 сентября были заняты частями Красной Армии. Здесь создавались «для организации гражданской власти и управления» чрезвычайные военные органы власти – уездные Военные Советы [13, с. 231–244, 250, 257].

В ноябре 1918 г. в Германии произошла революция и 13 ноября 1918 г. ВЦИК аннулировал Брестский договор и связанные с ним соглашения: «Все включенные в Брест-Литовский договор обязательства, касающиеся уплаты контрибуции или уступки территорий и областей, объявляются недействительными... Все оккупированные области России будут очищены» [14, с. 36, 37]. Во второй половине ноября 1918 г. немецкое командование вынуждено было ускорить вывод своих войск уже со всех оккупированных белорусских территорий.

Первое время (до середины декабря 1918 г.) главную ответственность за установление революционного порядка и организацию органов советской власти несли Военные Советы – чрезвычайные органы военной и гражданской власти. Приказом войскам Западного района обороны от 17 ноября 1918 г. Военным Советам на освобожденных от немецкой оккупации территориях до создания органов гражданской администрации принадлежала вся полнота военной и гражданской власти «для водворения законности и порядка в кратчайший срок». Эти Военные Советы в административно-политических вопросах подчинялись РВС Западного района [13, с. 314–315].

Военные Советы формировались из начдивов и комбригов частей, занимавших оставленные немцами территории, а также из назначавшихся Реввоенсоветами комиссаров. 14–15 ноября 1918 г. РВС Западного района обороны утвердил образование Могилевского, Минского, Бобруйского, Молодечненского, Свенцянского, Двинского и Режицкого Военных Советов [13, с. 306, 308–310].

21 декабря 1918 г. приказом войскам Западной армии «ввиду окончившейся организации в очищенных немцами и занятых нами областях учреждений гражданской власти» Режицкий, Двинский, Свенцянский, Минский и Бобруйский Военные Советы расформировывались немедленно, а Молодечненский – после организации советской власти в Ошмянском и Новогрудском уездах [13, с. 401–402]. Военные Советы передавали власть местным органам – революционным комитетам или Советам. 10 декабря 1918 г. в Минске власть перешла к губернскому военно-революционному комитету во главе с большевиком С. И. Берсоном, до этого возглавлявшим Минский военный совет. Приказом № 1 Военно-революционный комитет объявил себя «высшей властью в Минской губернии». Все распоряжения военно-революционного комитета и его представителей подлежали «беспрекословному выполнению под страхом тягчайшей революционной кары». Соответственно Минский Военный Совет издал

11 декабря 1918 г. приказ о переходе всей полноты власти в губернии в руки губвоенревкома [14, с. 52, 56].

Ревкомы почти повсеместно создавались в уездных центрах, реже (например, в Бобруйском и Речицком уездах) – в волостях и деревнях. В подавляющем большинстве случаев ревкомы формировались военным командованием совместно с местными большевиками после занятия частями Красной Армии населенных пунктов, а иногда – большевистскими подпольными организациями еще в условиях немецкой оккупации (Бобруйск, Быхов, Слуцк, Браславль, Шклов) [13, с. 282, 405, 545], [14, с. 10, 69, 105, 110–112].

Отдельные факты свидетельствуют об активности социалистических партий в создании местных органов власти. Так, в Слуцке до ухода немцев были образованы два новых органа власти – большевистский ревком и бундовский Совет. Только давление большевиков на немецкие оккупационные власти заставило последние официально передать власть большевистскому ревкому, что, по мнению слуцких коммунистов, «помешало взять власть организованному партией Бунд совету». Первый состав Новогрудского ревкома вероятнее всего находился под контролем эсеров: в нем, по оценке Замирьевского подрайонного комитета РКП(б), «засели кулаки». Однако после приезда в Новогрудок коммунистов этот ревком был распущен и создан новый из большевиков и им сочувствовавших. В Несвиже первоначально организованный некоммунистический Совет был переизбран в результате большевистского давления [13, с. 399, 539, 545].

Состав и структура ревкомов не были определены какими-либо правовыми нормами – эти вопросы решались на местах самостоятельно, ориентируясь на нормы Конституции РСФСР 1918 г., различных положений и инструкций о формировании губернских, уездных и волостных исполкомов и сельских Советов. Согласно Конституции РСФСР при исполкомах (от губернского до волостного), а также при сельских и городских Советах предусматривалось создание отделов без определения как перечня таких отделов, так и порядка их формирования на местах [15, с. 559–560]. В связи с этим структура ревкомов в разных местах отличалась в зависимости от местных условий и наличия необходимых кадров.

В волостях и деревнях сразу же создавались выборные органы власти – Советы. Одновременно с ними там же появился еще один орган власти – комитеты бедноты (комбеды), что на деле приводило к «двоевластию». Созданные в Советской России декретами ВЦИК

от 11 июня 1918 г. и СНК РСФСР от 6 августа 1918 г. для решения продовольственного вопроса в качестве вспомогательных органов продотделов, комбеды превратились по сути в самостоятельные органы власти на селе («деревенские военно-революционные комитеты»). Они отодвинули на периферию сельской жизни сельсоветы, которые рассматривались в партийно-советских кругах как органы, выражавшие интересы зажиточных крестьян. Комбеды представляли собой радикальное средство ускоренного социалистического переустройства деревни и разжигания классовой борьбы. В условиях нарастания гражданской войны (одними из «разжигателей» которой они и явились) они только увеличивали число противников советской власти в деревне. В связи с этим VI Всероссийский съезд Советов (6–9 ноября 1918 г.) принял решение об их роспуске и передаче власти в деревне обычным гражданскими органами власти – Советам. На деле фактически ликвидация «двоевластия» в деревне означала переход бедняцкого актива в состав новых сельсоветов и превращение их в орган власти сельской бедноты, но без присущих комбедам репрессивно-принудительных методов деятельности.

С декабря 1918 г. выборы в сельсоветы на освобожденных от немецкой оккупации белорусских территориях проводились большевистскими ревкомами на основе инструкции «О порядке перевыборов волостных и сельских Советов», утвержденной постановлением ВЦИК от 2 декабря 1918 г. [16, с. 112–118]. Общее руководство перевыборами возлагалось на губернские и уездные исполкомы (в белорусском случае – на соответствующие ревкомы), а непосредственно на местах – на комбеды, которые прекращали свое существование после проведения перевыборов Советов. Избирательные комиссии должны были прежде всего наблюдать за тем, чтобы голосовали только имевшие на это право по Советской Конституции лица и «не допускать к выборам кулаков, торговцев, контрреволюционеров и пр.». По избрании сельских Советов в каждой волости созывался волостной съезд Советов для формирования нового состава волостного исполкома. Каждые 10 членов сельского Совета должны были посылать на этот съезд по одному представителю. Сельские Советы, имевшие менее десяти членов, также посылали одного представителя. Волостной съезд избирал исполнительный комитет как постоянный орган советской власти.

Инструкция определяла и типовую структуру волисполкомов: предусматривалось создание трех отделов: управления, земельного и военного. Другие отделы могли создаваться лишь при согласии уис-

полкома в соответствии с декретами советской власти и инструкциями наркоматов. При сельсоветах создание отделов не предусматривалось [16, с. 115].

В инструкции конкретизировались функции сельсоветов и волисполкомов. Кроме определенных в самой общей форме в Конституции РСФСР 1918 г. четырех функций местных Советов (проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти, принятие мер к поднятию территории в культурном и хозяйственном отношении, разрешение всех вопросов местного значения, объединение всей советской деятельности в пределах данной местности) появились новые: поддержание революционного порядка, учет населения, земли, посевов, инвентаря, урожая, «первоочередная забота о развитии трудовых коммун в деревне», развитие местных промыслов и выполнение поручений вышестоящих продотделов по контролю за сдачей «излишков продовольствия» и т. п. [15, с. 560], [16, с. 116–117].

Большинство из этих задач носили чисто декларативный характер: местная власть не имела реальных экономических, финансовых и административных возможностей для решения проблем «культурного и хозяйственного развития» и «всех вопросов местного значения». Реально главной и единственной их задачей являлось исполнение всех распоряжений вышестоящих органов власти, прежде всего в решении продовольственной проблемы.

Избрание 1 декабря 1918 г. на съезде Советов Оршанского уезда уездного исполкома послужило началом процесса замены ревкомов на белорусских территориях органами гражданской власти – Советами. Этот процесс завершился в основном к концу января 1919 г. Следует отметить, что «ревкомовский период» конца 1918 г. в истории местных органов на белорусских территориях занял довольно непродолжительный отрезок времени. Положительное отношение к новой власти большинства жителей на освобожденных от немецкой оккупации территориях, повсеместно фиксировавшееся в различного рода официальных отчетах, создавало у партийно-советского руководства уверенность в том, что переход от ревкомов к Советам еще более укрепит доверие населения к советской власти, позволит привлечь к делу строительства социализма широкие слои трудового населения [13, с. 260, 263, 285, 331, 332, 344, 365, 381, 385, 388 и др.]. Тем не менее при этом отмечалась необходимость проведения «последовательной классовой линии» и обеспечение в этих Советах преобладания «наиболее пролетарских слоев» населения (рабочих, бедняков, батраков).

Формирование гражданских губернских и уездных органов власти проводилось на основании Конституции РСФСР 1918 г., предусматривавшей непропорциональную систему представительства для обеспечения большинства за рабочими и беднотой как социальной опорой большевиков в городе и деревне. Согласно Конституции на губернские съезды выбирались депутаты из представителей городских Советов и волостных съездов Советов из расчета один депутат на 10 тыс. жителей, а от городов – по одному депутату на две тысячи избирателей, но не свыше 300 депутатов на всю губернию. На уездные съезды выбирались представители сельсоветов: один депутат на одну тысячу жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд.

Съезд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) избирал свой исполнительный орган – исполнительный комитет, число членов которого не должно превышать по губернии 25, уезду – 20 и волости – 10. Правом избирать и быть избранным в Советы пользовались граждане РСФСР в возрасте свыше 18 лет за исключением ряда категорий: прибегавших к наемному труду с целью извлечения прибыли, живших на нетрудовые доходы (проценты с капитала, доходы с предприятий и имущества и т. п.), частные торговцы, монахи и служители церквей и религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции, признанные душевнобольными или умалишенными, а также осужденные за преступления на срок приговора [15, с. 561–562].

Документом, определявшим практическое проведение выборов в волостные и сельские Советы на освобожденных белорусских землях, стала указанная выше инструкция ВЦИК от 2 декабря 1918 г.

Перевыборы в Минский горсовет проводились на основе утвержденной 23 декабря 1918 г. исполкомом Минского Совета собственной инструкции о перевыборах в городской Совет. Правом выбирать и быть избранным в Минский Совет наделялись граждане свыше 18 лет, «занимающиеся производительным и общепользным трудом: «рабочие и служащие, занятые в торговых и промышленных предприятиях, организованные в профессиональные союзы или фабрично-заводские комитеты, красноармейские части, расположенные в черте города». Выборы депутатов должны были проходить по предприятиям и по профессиональным союзам: рабочие на фабриках и заводах от 30 до 100 человек посылали одного депутата, от 101 до 200 – двух, от 201 до 300 – трех и т. д. Красноармейцы делегировали одного депутата от каждых 50 красноармейцев. Члены профсоюзов, не участвовавшие в общих собраниях депутатов на фабриках и заводах (слу-

жащие торгово-промышленных, общественных и других учреждений, ремесленные, транспортные и другие рабочие, торгово-промышленные служащие, безработные члены данного союза) избирали по установленной норме своих представителей на общем собрании своего профсоюза. Возможности представительства партийных интересов в Совете были ограничены – от политических партий могли получить дополнительные депутатские мандаты только те, «которые будут иметь не меньше 20 депутатов, избранных от рабочих и красноармейцев». Такие партии получали право выбирать в Совет по одному человеку на каждые 20 выбранных депутатов от партии. Выборы должны были пройти в период с 3 января по 7 января 1919 г. В итоге в состав городского Минского Совета рабочих и красноармейских депутатов вошли 286 коммунистов, 27 бундовцев, 6 меньшевиков, 28 поалейционистов, 37 эсеров и один беспартийный [13, с. 408–410, 500].

Таким образом, Советы и их исполкомы становились единственными органами власти и управления на местах: в декабре 1918 г. в Борисовском, Дисненском, Дриссенском, Лепельском, Оршанском, Полоцком и ряде других уездах, в январе 1919 г. – в Бобруйском, Игуменском, Минском, Новогрудском и Слуцком [2, с. 276].

Местные большевистские организации приложили немало усилий, чтобы при выборах в уездные Советы получить абсолютное большинство и не допустить представителей иных социалистических партий, прежде всего наиболее опасных в борьбе за крестьян эсеров и популярных в городских поселениях бундовцев. Большевиками повсеместно была проведена довольно масштабная по тем временам пропагандистско-агитационная и организаторская работа среди населения. В Слуцком уезде в рамках подготовки к выборам для усиления большевистского влияния на места направлялись уездные партработники, а 20 января 1919 г. весь партийный и советский актив разъехался по волостям для проведения выборов в волостные Советы и делегатов на уездный съезд Советов. К 23 января эти выборы завершились, обеспечив в них большевикам руководящее положение. На состоявшемся 26 января 1919 г. съезде Советов Слуцкого уезда почти целиком был утвержден подготовленный на совещании делегатов большевистской фракции список кандидатов в члены исполкома. В Новогрудском уезде в период подготовки выборов большевистская организация посылала на места агитаторов и «организаторов» волостных и сельских Советов, издавала различного рода предвыборные листовки и воззвания. В результате из 17 членов Новогрудского уис-

полкома оказалось 14 коммунистов. В Бобруйском уездном Совете большевики получили 89 % мест [13, с. 501, 539–540, 547]. В Мозырском уезде перед выборами в Совет в условиях острого дефицита местных большевистских кадров работала партшкола, которую закончили 10 человек, организовавших выборы в уездный исполком и обеспечивших стопроцентное коммунистическое представительство в нем [17, с. 66, 94].

В тех случаях, когда составы местных Советов не устраивали большевиков, такие Советы распускались и проводились перевыборы под жестким контролем со стороны представителей вышестоящих партийных и советских органов. Характерно поведение посланного в январе 1919 г. в м. Раков Койдановской волости инструктора отдела управления Западной Коммуны Г. П. Шевкуна. Осмотревшись на месте, он пришел к выводу, что в местных Советах «значительное наличие кулацких представителей» и своим распоряжением провел новые перевыборы во все Советы волости (в том числе в Койдановский местечковый и волостной). При проведении новых выборов целенаправленно проводилась линия на повсеместное обеспечение большинства бедняков («настоятельно указал для беднейших слоев населения о выборе представителя во все Советы только из своей среды»). Однако этого Г. П. Шевкуну показалось мало: на заседании пленума волисполкома он настоял на сокращении состава волисполкома с 15 до 9 человек, исключив из него среди прочих бывшего при немцах старосту, «легионера» и одного «немножко торговца», оставив в исполкоме только бедняков [18, л. 30–37].

Ревкомы ликвидировались после завершения всей процедуры выборов в Советы и формирования соответствующих исполкомов. Исключением стал лишь Минский губвоенревком, распущенный еще до созыва губсъезда Советов 7 января 1919 г. Временным Рабоче-Крестьянским правительством ССРБ, которое взяло на себя функций управления Минской губернией. При ликвидации губревкома его отделы были слиты с соответствующими республиканскими комиссариатами. После завершения выборов уездных Советов состоялся съезд Советов Минской губернии (30–31 января 1919 г.), официально закрепивший на территории губернии роспуск ревкомов и передачу власти Советам. Для унификации структуры местных исполкомов губернии были утверждены их штаты: для уисполкомов – 15 членов (в том числе 3 члена президиума), для волисполкомов и сельсоветов – по 5 членов [14, с. 86, 94].

В связи с продолжавшимся процессом освобождения от немецкой оккупации территории Гродненской губернии 4 февраля 1919 г. решением Президиума Временного Рабоче-Крестьянского правительства ССРБ был сформирован Гродненский губревком как высший орган советской власти в пределах всей губернии. Ему надлежало принять меры для немедленной организации советской власти в освобожденных частях губернии. Все уездные Советы и ревкомы губернии переходили в непосредственное подчинение Гродненскому губревкому, местопребыванием которого до освобождения Гродно определялся Слоним [14, с. 101].

Новые органы власти испытывали острый дефицит кадров, однако при этом местные советские и партийные руководители крайне негативно относились к привлечению «бывших» специалистов-управленцев. Комиссар внутренних дел ССРБ С. Иванов сообщал, что «с мест поступают сведения об увольнении со службы всех без разбора чиновников старого правительства, не считаясь с той пользой, какую они могли бы принести делу как специалисты по своему делу и как опытные работники». Подозрение вызывали и занимавшие руководящие должности в уисполкомах беспартийные: в докладе члена Минской организации РКП(б) В. Лашука, направленного с инспекцией в Дисненский уезд, наличие на постах заведующих отделами уисполкома, даже беспартийных, «стоящих на платформе поддержки Советской власти», квалифицировалось как «недостаток» [19, л. 52]. Чтобы остудить эти «сверхреволюционные» настроения среди местного руководства, Комвнудел ССРБ 12 февраля 1919 г. отдал распоряжение «огульно старых чиновников со службы не увольнять; не давая им ответственных постов, желательно оставлять их на службе ради пользы, могущей ими принести делу» [13, с. 518].

Настороженное, а порой и отрицательное отношение к прежним управленцам было связано не только с амбициями пришедших к власти революционеров, в большинстве случаев имевших весьма смутное представление об управленческом искусстве. Переломить сформировавшееся в народном менталитете на протяжении столетий негативное отношение к государственным структурам и получить поддержку основной части населения новая власть могла лишь показав, что в ее органы пришли совершенно новые люди, люди из самого народа.

При этом основная масса советских служащих испытывала большие материальные трудности. На основании Декрета СНК РСФСР от 18 октября 1918 г. «Об оплате труда служащих и рабочих

советских учреждений» в Западной Коммуне устанавливались твердые тарифные оклады. Ответственные работники (руководители учреждений, зав. отделами, члены коллегии отделов, члены президиума Облисполкома и губисполкомов, зав. учреждениями) получали от 750 до 900 р. в месяц, служащие со специальными знаниями и опытом, ведущие работу под руководством ответственного лица, – от 585 до 750 р., профессиональные служащие и рабочие без специальных знаний, но с необходимым опытом и навыками – от 450 до 600 р., «менее опытные работники, конторщики, служащие без стажа и т. п.» – от 405 до 450 р., младшие советские служащие – от 387 до 650 р. [20, л. 119–120]. Эти ставки в дальнейшем действовали и в ССРБ.

По подсчетам губернского бюро Минского отдела Всероссийского профсоюза работников финансово-налогового дела прожиточный минимум на одного человека в Минске в январе 1919 г. составлял в месяц на продовольствие, мыло и керосин 581 р. 60 коп., а вместе с оплатой квартиры, ремонтом обуви и одежды и вычетами из жалованья – 730 р. [21, л. 37]. Таким образом, даже под этот минимальный уровень существования подходили лишь отдельные категории ответственных работников и служащих со специальными знаниями, а также члены республиканского руководства, установившие себе 11 января 1919 г. своим же решением значительно более высокие ставки (членам Белорусского советского правительства и управляющему делами – 1500 р. в месяц, секретарям правительства – 1200 р. в месяц) [22, л. 32]. Для всех остальных категорий советских служащих зарплата была ниже (для многих – значительно) минимального прожиточного уровня.

Для ликвидации присущей для прежних органов власти «семейственности» и родственного протекционизма 26 февраля 1919 г. Президиум ЦИК ССРБ принял (по аналогии с российским) Декрет «О недопустимости совместной службы работников в советских учреждениях». В соответствии с ним запрещалась работа в одном и том же отделе советского учреждения (как центрального, так и местного) лиц, находившихся «в родстве или свойстве между собой», а также «работа в учреждении лица, находившегося в родстве или свойстве с кем-либо из ответственных руководителей данного учреждения». Предлагалось в двухнедельный срок после опубликования декрета уволить из учреждений таких лиц (при этом вопрос, кого из родственников или свояков оставить, должна была решать коллегия учреждения). В случае неисполнения декрета виновные подлежали «немед-

ленному устранению от должностей», а «в особо важных случаях предаются суду революционного трибунала» [23, л. 9–9об.].

В результате к концу существования «первой ССРБ» в республике в основном сложилась новая система местных государственных органов власти и управления, состоящая из Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов разного уровня – от губернских до сельских. Они заменили собой чрезвычайные органы власти – революционные комитеты и свидетельствовали о стремлении большевиков строить систему управления на принципах новой, советской демократии с характерными для ее первого этапа верой в творческий потенциал трудящихся слоев населения и иллюзиями относительно возможности этих трудящихся непосредственно и напрямую участвовать в управлении государством с одновременным ограничением избирательных прав, использованием любых средств и методов для достижения необходимого результата выборов исходя из критерия «пользы делу революции».

В результате выборной кампании конца 1918 – начала 1919 г. в сельсоветах и волисполкомах сформировалось прокоммунистическое бедняцко-батрацкое большинство. Местные Советы, состав которых не устраивал большевиков, распускались и проводились новые пере-выборы под жестким контролем со стороны представителей вышестоящих партийных и советских органов. В итоге на уездные съезды Советов были выбраны лояльные власти лица, что и предопределило большевистский характер уездных исполкомов.

1.2. Советские государственные органы на первом этапе польско-советской войны

В связи с образованием ЛитБел ССР Временное правительство ССРБ, выполнявшее одновременно и функции Минского губисполкома, прекращало свою деятельность. Это потребовало создания для Минской губернии своего губернского органа Советской власти и 25 февраля 1919 г. ЦИК ССРБ принял решение о создании Минского губревкома. Возглавил его большевик И. С. Савватиев, членами стали А. Г. Червяков, Н. И. Кривошеин, Ш. Ш. Ходош и др. [14. с. 112–113]. Такая форма организации власти (ревком, а не исполком) объяснялась, во-первых, дефицитом времени для проведения выборов в губисполком, а во-вторых, осложнением военной обстановки: по сообщению Главного командования Западного фронта от 22 февраля 1919 г. польские вой-

ска перешли в наступление на р. Неман между Ковно и Гродно, а также в направлении Барановичей и Пинска [24, с. 168]. 25 февраля 1919 г. приказом комиссара военных дел ССРБ А. Мясникова Минская губерния объявлялась на военном положении, а железнодорожные линии Вильно–Жлобин–Барановичи–Борисов – на осадном положении [14, с. 112].

При Минском губревкоме создавались отделы: продовольствия, земледелия, финансов, социального обеспечения, труда, юстиции, управления, почт и телеграфов, народного образования, здравоохранения, по военным делам. Были организованы также губсовнархоз, ЧК и губстатбюро. Заведующие отделов и их заместители назначались губревкомом, им же утверждались коллегии отделов. По мере надобности при губревкоме возникали различные комиссии, имевшие временный чрезвычайный характер. Так, губревкомом были сформированы Межведомственная эвакуационная комиссия, Особая комиссия с чрезвычайными полномочиями по борьбе с эпидемией тифа, военно-следственная комиссия. Полномочия Минского губвоенревкома не были определены каким-либо юридическим актом, изданным в ЛитБел Республике, а исходили из норм Конституции РСФСР и российских инструкций по советскому строительству [24, с. 159].

Учитывая негативную реакцию руководства ССРБ и КП(б)Б на решение ЦК РКП(б) от 16 января 1919 г. о сокращении территории ССРБ, а также открытый демарш 2 марта 1919 г. (резолуция Минской губернской партконференции с резкой критикой не только персонального состава ЦИК и СНК ЛитБел ССР, но и авторитарно-приказного стиля руководства центральных органов новой республики) [24, с. 135–144, 162–163], создание Минского губревкома, с одной стороны, можно рассматривать в качестве своеобразной попытки белорусских коммунистов сохранить основание (при изменении международной обстановки) для восстановления белорусской советской государственности. И после объявления о слиянии двух республик Минский губревком с его разветвленной системой отделов вел себя как самостоятельный орган власти, зачастую решая проблемы непосредственно с СНК РСФСР, минуя центральные органы ЛитБел ССР [25, л. 100].

С другой стороны, для руководства новой республики Минский губревком был временным явлением (на совместном заседании ЦК и ЦБ КПЛ и Б 28 февраля 1919 г. было принято решение «временно оставить Минский губцентр») [25, л. 82] для сохранения управляемости оставшейся от ССРБ территории до создания системы местных орга-

нов власти на основе нового районного принципа построения административно-территориального деления ЛитБел ССР.

Кроме того, представляется продуктивной точка зрения белорусского исследователя С. Н. Хомича, который считает, что сохранение Минской губернии как административно-территориальной единицы в составе ЛитБел ССР было попыткой своеобразного решения существовавших между белорусскими и литовскими большевиками территориальных разногласий: «...в глазах литовских коммунистов белорусская часть ЛитБел локализовалась только в границах Минской губернии – далее на запад белорусская территория заканчивалась, а начинались национальные литовские земли» [26, с. 167].

Значительным образом поменялась ситуация в Гродненской губернии. Перспективы ее советизации в ближайшей перспективе выглядели весьма неопределенно. Гродно по-прежнему находился под немецкой оккупацией, а согласно германско-польскому соглашению от 5 февраля 1919 г. германские войска стали пропускать части польской армии на восток «для отражения Красной армии». Уже в феврале легионеры захватили Брест и Волковыск. В номере за 25 февраля газета «Правда» сообщала об упорных боях в районе Слонима [24, с. 159, 168]. В итоге под властью Гродненского губревкома оставалась только часть Слонимского уезда. Учитывая эти обстоятельства, 25 февраля 1919 г. президиум ЦИК ССРБ принял решение об упразднении Гродненского ревкома, а Слонимский уезд передавался в непосредственное подчинение СНК ЛитБел [14, с. 112].

В связи с захватом польскими войсками Вильно с конца апреля 1919 г. административным центром ЛитБел стал Минск. Сюда переехали правительство, Совет Оборона, ЦИК и др. центральные органы. Для ликвидации дублирования органов власти и управления Минский губревком был упразднен, а его функции перешли к Совету Оборона, СНК и другим республиканским органам [14, с. 151, 155].

Особое значение в условиях разгоравшейся гражданской войны придавалось формированию политического сознания крестьян, размежеванию интересов различных слоев деревни. Опора на бедняка, прочный союз с середняком – этот важнейший ориентир работы большевиков был сформулирован VIII съездом РКП(б) (март 1919 г.). Установки съезда в ЛитБел республике интерпретировались по-своему. В докладе о деятельности ЦК КП(б)ЛиБ за март–апрель 1919 г. отмечалось, что «ввиду особых условий Литвы ЦК КП(б)ЛиБ признал, что здесь полностью резолюция съезда // VIII съезда РКП(б) об отношении к середняку – *авт.* // не может проведена в жизнь» [19, л. 9]. Главную опору

ру советской власти в литовской деревне руководство большевиков ЛитБел видело не в середняках, а сельхозрабочих (бывших батраках) и так называемых полупролетарских слоях деревни – безземельных и малоземельных крестьян. Выступая на совещании партийных работников при ЦК КП(б) ЛиБ 8 июня 1919 г. председатель СНК ЛитБел В. С. Мицкявичус-Капсукас информировал присутствовавших о беседе с В. И. Лениным по вопросам аграрной политики советской власти. По сути это была попытка, опираясь на авторитет В. И. Ленина, аргументировать особую позицию большинства партийного руководства ЛитБел по отношению к среднему крестьянству. Оратор заявил, что В. И. Ленин поддержал точку зрения руководства республики о том, что «в литовской деревне мы можем опираться только на сельскохозяйственных рабочих – пролетариев и малоземельных крестьян-полупролетариев». Отмечалось, что в Литве иной тип середняка – это уже тип капиталистического предпринимателя, активно использовавшего наемный труд. Такой тип сельского хозяина с «непролетарской психологией», по оценке В. С. Мицкявичуса-Капсукаса, «враждебно относится к социалистическим начинаниям и даже к Советской власти» и, естественно, никаким союзником пролетариата быть не мог. В Белоруссии же преобладал «средний крестьянин, который еще далеко не дошел до капиталистического ведения хозяйства», что позволяло здесь проводить новую линию на союз с середняком [17, с. 123].

Для реализации своего видения аграрной политики по поручению ЦК КП(б)ЛиБ была разработана особая инструкция о перевыборах волостных Советов. 11 апреля инструкцию утвердило правительство республики. В соответствии с этим документом право голоса предоставлялось малоземельным крестьянам, имевшим не более пяти десятин земли, а большинство в Советах должно быть обеспечено за сельскохозяйственными рабочими [19, л. 9]. Действие инструкции распространялось лишь на территорию Литвы. Признавалось, что ввиду различия политических и социально-экономических условий избирательные нормы должны отличаться для Литвы и Беларуси. Поэтому в Минской губернии перевыборы волостных Советов предлагалось проводить на основе постановления ЦИК БССР, принятого еще в феврале 1919 г. [24, с. 199].

Инструкция и постановление содержали принципиальные отличия. «Избирательным правом при выборах в Советы, – говорилось в инструкции от 11 апреля, – пользуются все безусловно рабочие и малоземельные крестьяне, не пользующиеся наемным трудом и владеющие не более пяти десятинами земли». Лишь в порядке исключе-

ния по ходатайствам волостных Советов НКВД мог повысить ценз до 10 десятин. В то же время постановлением ЦИК БССР об организации Советов избирательных прав лишались лишь «эксплуататорские элементы», к числу которых не относили среднее крестьянство [24, с. 199]. В результате избирательных прав в Литве было лишено до 35 % крестьян, что сыграло отрицательную роль в отношении середняка к советской власти [27, с. 47].

Инструкция устанавливала прямые выборы волостных Советов. Для их проведения создавались избирательные участки в каждом имении площадью более 300 десятин земли. Однако успехи польского наступления в апреле 1919 г. привели к тому, что к этому вопросу вернулись лишь во второй половине июня 1919 г.: СНК ЛитБел заявил о необходимости «немедленно произвести выборы волостных, сельских, уездных и городских исполкомов, исключая Минск» [24, с. 199–200].

Летом 1919 г. в связи с тяжелым положением на фронтах в Советской России восстанавливается система ревкомов. При этом функции ревкомов и принципы их взаимоотношений с военным командованием и гражданской властью оставались неопределенными. Характеризуя сложившуюся в тот период ситуацию, белорусский историк П. Т. Петриков отмечал: «При создании Ревкомов в районе Западного фронта пришлось преодолеть сопротивление некоторых должностных лиц на разных уровнях власти и управления... Не только в уездных, но даже в губернских центрах, прилегающих к Западному фронту, некоторые ответственные работники выступали против Ревкомов, которые, по их мнению, якобы нарушали общую систему построения Советской власти... Некоторое время под влиянием ошибочных мнений находился и Реввоенсовет Западного фронта..., который поставил вопрос «о роспуске Ревкомов как бесполезной, параллельной постройки аппаратов» власти» [2, с. 61].

Чтобы разрешить существующие разногласия относительно ревкомов, 24 октября 1919 г. ВЦИК и Совет Рабоче-Крестьянской Обороны приняли «Положение о революционных комитетах». Согласно этому Положению, ревкомы создавались «для упорной обороны против врага и поддержания революционного порядка: а) в местностях, освобожденных от неприятеля; б) в прифронтовой полосе; в) в тылу».

Ревкомы освобожденных от неприятеля территорий создавались в составе трех–пяти человек Реввоенсоветами Армий при участии местных органов Советской власти и, как органы военной и гражданской власти, непосредственно подчинялись Реввоенсоветам и органам

центральной советской власти (наркоматам). При дальнейшем продвижении Красной Армии и создании условий для перехода к «нормальному построению местных органов власти» назначались выборы в Советы, исполкомам которых ревкомы передавали все свои полномочия, имущество и дела [28, с. 35].

Ревкомы прифронтовой полосы (она определялась на расстоянии 25–50 верст от линии фронта) организовывались РВС Армий (при участии губернских органов власти) из представителей от Реввоенсоветов и исполкомов и, как органы военной и гражданской власти, находились в непосредственном подчинении РВС и были подотчетны центральной советской власти, а в финансовом отношении – соответствующим наркоматам. Когда надобность в ревкомах отпадала, они приказом Реввоенсоветов Армий распускались, а восстанавливались Советы.

Ревкомы тыла создавались постановлением Совета Рабоче-Крестьянской Обороны в губерниях и уездах. Губревкомы подчинялись РВСР, уездные ревкомы – губревкомам. При этом исполкомы Советов не распускались, а продолжали действовать, передавая ревкомам «все дела, касающиеся обороны и поддержания революционного порядка». Тыловые ревкомы формировались из трех–пяти человек, включая председателя и члена местного исполкома, а также местного военкома. Наличие особого аппарата не предусматривалось и они могли использовать в своей деятельности все советские органы, учреждения и организации. На ревкомы тыла возлагались задачи оказывать содействие военным властям в производстве оборонительных работ, проведении мобилизаций и расквартировании воинских частей, выполнении военно-заготовительных работ, поддержании революционного порядка и проведении агитации и пропаганды (в первую очередь среди красноармейцев) [28, с. 35–38].

Соответственно система ревкомов воссоздавалась на прифронтовых белорусских территориях, в том числе и на территории ЛитБел ССР. 17 июля в соответствии с решением ЦК КП(б)ЛиБ ЦИК ЛитБел вынес постановление об образовании Минского губревкома, которому передавалась вся полнота власти на территории республики, не занятой врагом (ликвидирован 23 августа 1919 г. в связи с оккупацией территории поляками). 26 июля 1919 г. Минский губревком переименовал наркоматы в отделы губревкома. А телеграммой от 28 июля 1919 г. местным органам власти – Советам и ревкомом – было предписано все документы, дела, переписку, адресованную на имя ЦИК и СНК, направлять в Бобруйск Мингубревкому [14, с. 176–177].

На неоккупированной поляками прифронтовой территории Беларуси создание ревкомов активизируется с осени 1919 г. в связи с наступлением войск А. И. Деникина. 6 октября 1919 г. был организован Витебский, а 23 октября – Гомельский губернские военно-революционные комитеты. В сентябре–октябре 1919 г. образуются Полоцкий, Рогачевский, Жлобинский ревкомы, а также ревкомы во всех уездах Витебской губернии. В декабре 1919 г. в подчинении РВС XVI Армии находились 11 уездных ревкомов: Борисовский, Быховский, Витебский, Горецкий, Лепельский, Могилевский, Оршанский, Полоцкий, Рогачевский, Сенненский и Чаусский [14, с. 21, 217].

Приказом РВС XVI Армии от 19 ноября 1919 г. при создании уездных и волостных ревкомов все местные исполкомы распускались и передавали свои дела ревкомам, отделы исполкомов продолжали работать, подчиняясь ревкому. Члены уездных ревкомов назначались РВС Армии по согласованию с губернскими властями (губисполкомом или губревкомом) с обязательным включением в состав ревкома представителя действовавшей в этом районе дивизии. Члены волревкомов назначались уездревкомами по соглашению с военкомом расположенной в районе бригады также с обязательным включением представителя бригады или дивизии. Главной задачей ревкомов определялось «всемерное и полное содействие военным властям по обороне фронтовой и прифронтовой полосы, а также поддержание в своей местности революционного порядка» [14, с. 226–228].

В декабре 1919 г. РВС XVI Армии созвал первую конференцию ревкомов прифронтовой полосы Западного фронта. Для координации их работы при РВС Армии учреждался отдел ревкомов, который комплектовал и инструктировал ревкомы, согласовывал их деятельность с местными партийными и советскими органами [2, с. 64].

К концу 1919 – началу 1920 г. сложилась единая система ревкомов прифронтовой полосы: волостные ревкомы подчинялись непосредственно уездным ревкомам, уездные – РВС Армии и губревкому, губревкомы – РВС Западного фронта. Общее управление ревкомами Западного фронта сосредоточивалось в руках начальника отдела ревкомов фронта, подчиненного РВС фронта [там же].

Таким образом, начало полномасштабной польско-советской войны вновь актуализировало возврат от Советов к уже проверенным опытом формам организации советской власти – революционным комитетам, формировавшимся по законам военного времени без участия местного населения и располагавшими чрезвычайными полномочиями.

Главной сферой ответственности ревкомов стали вопросы мобилизации местных ресурсов на нужды обороны, а методами работы – приказ и принуждение.

1.3. 1920 год: от ревкомов к Советам

В связи с наступившей мирной передышкой 2 января 1920 г. Совет Рабоче-Крестьянской обороны РСФСР принял постановление об упразднении губернских и уездных ревкомов. На его основании приказом армиям Западного фронта от 11 января 1920 г. были упразднены ревкомы в Велижском и Суражском уездах Витебской губернии, в Оршанском, Горецком, Чаусском, Климовичском и Чериковском уездах Гомельской губернии «с освобождением на этой территории губернских, уездных и местечковых ревкомов от исполнения обязанностей ревкомов» [13, с. 224], [14, с. 256]. Власть на местах вновь стала переходить к прежним составам Советов.

Однако 25 апреля 1920 г. польские войска перешли в новое широкомасштабное наступление на Украине, овладев 6 мая Киевом. В ответ 14 мая Красная Армия нанесла удар на Западном фронте, но тяжелая майская операция Западного фронта особых успехов Красной Армии не принесла. Весь июнь шли упорные бои, в результате которых 29 июня был освобожден Мозырь, захваченный поляками в марте 1920 г.

4–6 июля 1920 г. части советских III, IV, XV и XVI Армий Западного фронта перешли в стремительное наступление на территории Беларуси. К началу июля части Красной Армии освободили Речицу, Хойники, Калинковичи, 9 июля овладели Игуменом, 10 июля – Бобруйском и Вилейкой, 11 – Минском, 14 июля – Несвижем, 15 – Слуцком, 19 – Гродно, 20 – Слонимом и Лидой, 23 – Пинском, 24 – Волковысском, 27 – Пружанами, 30 – Кобрином, 1 августа – Брест-Литовском [28, с. 483–484].

Во всех освобожденных от оккупации уездах до выборов Советов в качестве временных органов власти вновь создавались уездные и волостные военно-революционные комитеты. С 7 по 16 июля 1920 г. они были сформированы в Вилейском, Бобруйском, Минском, Слуцком, Новогрудском, Гродненском, Барановичском, Мозырском и других уездах [26, с. 94]. К началу августа 1920 г. на освобожденной белорусской территории действовал 21 уездный ревком [2, с. 73]. Для руководства ревкомов в начале июля 1920 г. ЦК КП(б) ЛиБ и РВС Западного фронта вновь был образован Отдел ревкомов фронта во главе

с А. Г. Червяковым, которому были подчинены все губревкомы и губисполкомы в полосе фронта [3, с. 252].

Некоторые уездные ревкомы создавались совместно подпольными большевистскими организациями и командованием частей Красной Армии (например, Слуцкий уездревком, образованный 15 июля 1920 г. местными большевиками-подпольщиками и «представителем оперирующих в районе гор. Слуцка воинских частей») [25, с. 43–44].

Однако это были редкие случаи: по информации ЦБ КП(б)Б «подпольные организации в большинстве уездов были либо слабые или их вообще не было» [18, л. 44]. В связи с этим основную роль в восстановлении системы органов советской власти на освобожденных территориях на первом этапе сыграли армейские и дивизионные советские отделы. Начальник советского отдела XVI армии Докман 16 июля 1920 г. сообщал в отдел ревкомов Западного фронта о создании Бобруйского, Слуцкого и Пинского ревкомов. Политотделом 16-й дивизии XV Армии с 4 по 15 июля 1920 г. было сформировано шесть волревкомов, 32 сельсовета [28, с. 44], а командованием 8-й стрелковой дивизии XVI Армии при занятии Несвижа с 14 по 17 июля 1920 г. – ревкомы и сельсоветы в 17 населенных пунктах и г. Несвиж [29, л. 21].

После ухода наступающих на запад частей Красной Армии решающая роль в укреплении местной советской управленческой системы переходила партийным и советским органам. Для организации советской власти и местных парторганизаций (в условиях крайне малочисленности территориальных большевистских ячеек) создавались партийно-организационные тройки. Еще в мае 1920 г. было издано «Положение о партийных тройках, назначаемых от ЦК КПЛиБ для освобожденных от польской оккупации местностей» и соответствующая инструкция за подписью секретаря ЦК КПЛиБ В. Кнорина. Для каждого уезда ЦК назначал партийно-организационную тройку для руководства всей партийной и советской работой в уезде. Срок действия тройки определялся в шесть недель с возможностью его продления. Первоначально такие тройки были созданы для Дисненского, Борисовского, Бобруйского и Игуменского уездов. Образованный Минский большевистский губком уже своим решением создал «тройки» для Мозырского, Слуцкого, Новогрудского, Волковысского, Слонимского, Пружанского, Бресткого, Кобринского, Пинского и Виленского уездов [18, л. 44, 121].

Четкого представления о судьбе Беларуси к тому времени ни в Москве, ни в руководстве Компартии ЛитБел не сложилось. В качест-

ве органа власти для Беларуси рассматривались варианты создания либо Белорусского Ревкома (что фактически означало бы и скорейшее восстановление ССРБ), либо Минского губернского ревкома (что оставляло возможности реализации и других вариантов, помимо восстановления Советской Белоруссии как отдельной советской республики). 20 мая 1920 г. на заседании ЦК КП ЛиБ при обсуждении вопроса об организации советской власти в Беларуси голоса разделились и вопрос о статусе органа власти (Белревком или Минский губревком) был оставлен открытым [30, л. 88]. На этом заседании категорически против создания губревкома выступил А. Г. Червяков. Его кандидатура как раз и обсуждалась на должность возможного члена (и даже руководителя) Минского губревкома. Через два дня А. Червяков направил письмо в ЦК КП(б) ЛитБел, в котором предлагал сформировать Ревком Белоруссии, «т. к. только при таком условии мое участие, как коммуниста-белоруса, в этом Ревкоме может достигать не только практических, но и политических результатов, влияя на успешный ход Советского строительства Белоруссии» и просил ЦК КП ЛитБел снять его кандидатуру на пост «члена Минского Губревкома, так как соглашаясь занять этот пост, я иду против своих убеждений» [30, л. 88об.].

В Москве пошли на компромисс: 25 мая 1920 г. Политбюро ЦК РКП(б) приняло постановление «О создании белорусского Ревкома», но в самом тексте говорилось об образовании Минского губревкома. В связи с этим нельзя не согласиться с мнением В.А. Круталевича, что такое решение Политбюро «еще не дает современному историку основания для категорического вывода о том, что в Центре были против восстановления Белорусской республики. Мингубревком мог рассматриваться как ступень к новому, более кардинальному решению вопроса. Все зависело от складывающейся военно-политической обстановки» [24, с. 364].

Оформление Минского губревкома должно было произойти «по занятию Минска... в составе председателя Червякова, члена Кнорина, второго члена, желательного еврея коммуниста, поручить наметить Оргбюро или Реввоенсовету Западного фронта совместно с бюро ЦК ЛИТБЕЛ». В итоге в состав Мингубревкома вместе с А. Г. Червяковым и В. Г. Кнориным первоначально наметили М. М. Хатаевича, которого вскоре заменили на И. А. Адамовича. На этом заседании Бюро ЦК КП ЛиБ А. Г. Червяков не присутствовал и относительно его позиции было отмечено: «Тов. Червякову разъяснить, что вопрос о белорусском ревкоме остается открытым» [30, л. 27].

Образование Минского губревкома во главе с А. Г. Червяковым было оформлено 11 июля 1920 г. Приказом № 1 губревком объявил, что высшая гражданская и военная власть в Минске и Минской губернии до созыва съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов переходит в его руки [9, с. 42].

16 июля 1920 г. окончательное решение о восстановлении самостоятельной ССРБ принял Пленум ЦК РКП(б): «Оказать содействие белорусскому народу в создании Белорусского Ревкома, подчинив на ближайший период времени вопросы организации правительственной власти в пределах Белоруссии военным потребностям фронта» [24, с. 365].

Для решения стоявших перед ревкомом задач требовалась определить их организационную структуру. 14 июля 1920 г. на объединенном заседании Минского губернского и уездного ревкомов были созданы 13 отделов (управления, земледелия, финансов, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, связи, юстиции, труда, продовольствия, жилищный, эвакуационный, пленбеж), СНХ, РКИ, ЧК, два подотдела (пожарно-страховой и полиграфический), управление милиции и революционный трибунал. Несколько позднее было создано и губстатбюро [9, с. 95–96].

Организация и структура нижестоящих ревкомов и сельсоветов первоначально определялась инструкциями армейских отделов ревкомов, разработанными на основе утвержденных 18 марта 1920 г. декретами ВЦИК положений о волисполкомах и сельсоветах.

Согласно этим положениям сельский Совет являлся высшим органом власти в пределах обслуживаемой им территории. Сельсоветы создавались в селениях с числом жителей не менее 300 из расчета один депутат на каждые 100 человек населения (но не более 50 депутатов). Там же, где числилось менее 300 жителей, отдельные сельские Советы не создавались, а их жители могли либо принимать участие в выборах соседнего сельсовета, либо объединяться с соседними селениями, хуторами и т. д. для выборов общего для всех этих населенных пунктов сельского Совета.

Исполком сельсовета создавался в количестве от одного (с числом жителей менее 10 тыс. человек) до трех (свыше 10 тыс. человек). Организация отделов при сельском Совете не предусматривалась, но в отличие от прежних нормативных актов устанавливался свой штат сотрудников: в селениях от 500 до 3 тыс. жителей – секретарь, от 3 до 10 тыс. – секретарь и писец, с числом жителей свыше 10 тыс. – секретарь, два делопроизводителя и писец. За неподчинение, неаккуратное

проведение в жизнь постановлений советской власти, за бездеятельность, злоупотребления и превышения власти, грубое обращение с населением члены сельсовета должны были отвечать «по всей строгости революционных законов» [31, с. 347–353].

Волостной исполнительный комитет избирался сроком на шесть месяцев волостным съездом Советов в составе трех человек в волостях до пяти тыс. жителей, четырех – до 10 тыс., пяти – до 15 тыс. и шести–семи – свыше 15 тыс. жителей. Волисполком из своей среды избирал председателя, его заместителя и секретаря. Член волисполкома не имел права оставить свой пост до перевыборов без ведома и согласия уисполкома.

Количество отделов при волисполкомах увеличилось до четырех: управления, земельный, военный и новый – народного образования. Для всех отделов волисполкома устанавливался максимальный штат сотрудников: четыре делопроизводителя, по одному секретарю, журналисту, переписчику, рассыльному и сторожу. Секретарь волисполкома являлся одновременно и секретарем отдела управления. Такой штат определялся для волостей с населением свыше 10 тыс. человек. В волостях с меньшей численностью штаты в уменьшенном размере устанавливались уисполкомом и утверждались губисполкомом. Работа членов волисполкома оплачивалась из кредитов, отпускавшихся по смете НКВД по ставкам членов уисполкома с понижением на 25 % [31, с. 344–347].

Главной задачей волисполкомов и сельсоветов, как и всех других местных органов власти в тот период, объявлялось «проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти». Конкретные функции и волисполкомов, и сельсоветов фактически были одинаковы, только различались сферой их применения (волость или сельсовет).

На волисполкомы возлагалось руководство, контроль и объединение деятельности всех нижестоящих Советов, на сельсовет – оказание содействия представителям власти в выполнении возложенных на них задач. В условиях военного времени естественной была ориентация местных органов власти на решение вопросов военного характера: проведение военных мобилизаций, борьба с дезертирством из Красной Армии и «трудовым» дезертирством, охрана революционного порядка, предупреждение и борьба с контрреволюционными выступлениями и уголовными преступлениями. Важнейшей сферой ответственности волисполкомов и сельсоветов

являлось проведение продразверстки: осуществление правильного и своевременного учета, разверстки по селениям и сбора продуктов, подлежащих сдаче государству, содействие работе всех экономических органов республики по сбору сырья (кожи, льна и пр.) и осуществлению других их мероприятий, борьба со спекуляцией, сокрытием и незаконной продажей и вывозом продуктов, подлежащих сдаче государству по разверстке.

Декларативно звучали функции волисполкомов и сельсоветов по организации и содействию «развитию и поднятию сельского хозяйства (ремонт сельскохозяйственных машин и орудий, устройство прокатных пунктов, осушение болот, орошение, удобрение, общественная запашка пустующих земель и пр.)... охрана лесов от расхищения... наблюдение за чистотой и санитарным состоянием, борьба с эпидемиями и принятие мер по благоустройству сел и деревень (проведение электрического освещения, устройство бань, дорог, мостов, почтово-телеграфных учреждений и т. п.)... принятие всех необходимых мер к организации Советов народного образования и уничтожению безграмотности, к повышению культурного развития населения, устранению национальной вражды и созданию широкой сети культурно-просветительных учреждений». Для их выполнения ни волисполкомы, ни тем более сельсоветы не имели ни материальных, ни финансовых средств, ни соответствующих кадров.

На основе этих положений ВЦИК армейское командование, учитывая особенности ревкомов как чрезвычайных органов власти, издавало собственные инструкции. Так, согласно инструкции отдела ревкомов РВС XV Армии волревкомы создавались как высшие органы советской власти в волостях в составе трех человек: председателя (армейского представителя и обязательно большевика) и двух членов из состава подпольной большевистской организации, а при ее отсутствии – из «наиболее популярных работников» (преимущественно из беднейших слоев). Предполагалась организация отдельных ревкомов в местечках (не являвшихся центрами волостей) с населением свыше 5 тыс. человек. Волревкомы подчинялись непосредственно уездревкомам. При волревкомах (в соответствии с положением ВЦИК) создавались отделы управления, земельный, военный, народного образования. В инструкции прописывался штатный состав технических работников, периодичность заседаний ревкома и даже основное содержание первого обращения ревкома к населению.

Волость разбивалась на районы (примерно по 1000–1200 жителей), в пределах которых избирались сельсоветы из расчета один депутат на 100 жителей. Если подобная форма организации (районные собрания) сельсовета не могла быть использована, то сельсовет образовывался в обычном порядке – на деревенских собраниях. В состав президиума сельсовета входили председатель, его заместитель и секретарь. Этот президиум рассматривался как исполнительный орган, главной задачей которого являлось выполнение всех постановлений и распоряжений вышестоящих органов советской власти [28, с. 59–73].

Свои инструкции создавали и местные органы власти, в результате чего структура местных ревкомов отличалась в разных уездах. Так, отдел управления Борисовского уездревкома предписывал создание при волревкомах восьми отделов (управления, гражданской регистрации, социального обеспечения, земельного, народного образования, продовольствия, военного), а также трех комиссий (труда, оказанию помощи семьям красноармейцев, по борьбе с дезертирством) [28, с. 124–125]. В Лидском же уезде главным образом число отделов при волревкомах соответствовало Положению о волисполкомах от 18 марта 1920 г.: отдел управления, земельный, народного образования и военный [17, с. 462–464]. В Старовесском волревкоме Слонимского уезда первоначально сформировали продовольственный, земельный и общий отделы, а затем в результате реорганизации стали функционировать уже отделы военный, управления, народного образования и подотделы: продовольственный, социального обеспечения, «народоздравоохранения» и актов гражданского состояния. Также значительным образом отличалась и структура уисполкомов: в Игуменском уезде в июле 1920 г. при уездревкоме образовали пять отделов, в Кобринском – семь, в Новогрудском и Слуцком – по 10, в Вилейском – 12 [28, с. 49, 79, 76–77, 81–82, 84–91].

На практике создание и функционирование отделов уездревкомов и волревкомов определялось не столько инструкциями и положениями, сколько наличием необходимых работников. Нередко один человек возглавлял два–три отдела, многие отделы существовали чисто формально, на бумаге и фактически не работали [28, с. 92–93]. Повсеместно ощущался острый дефицит кадров как «ответственных руководителей» (председателей ревкомов, руководителей их отделов и других советских учреждений), для которых обязательным было членство в большевистской партии, так и рядовых советских служащих (технических и канцелярских работников). Игуменский уездрев-

ком отмечал, что «отсутствуют не только партийные работники для занятия ответственных постов, но и техническая сила, как-то: бухгалтера, делопроизводители и другие, так что в учреждениях еле-еле хватает партийных товарищей для заведывания отделами» [17, с. 411]. Вилейский уездревком констатировал «почти полное отсутствие опытных партийных работников и недостаток технических работников». Газета «Звезда» 14 августа сообщала, что «в Борисовском уезде, как и во многих других местах, не хватает людей для работы по советскому строительству» [28, с. 80].

Острота кадровой проблемы на уровне уездов в значительной мере смягчалась распределением в уезды направляемых московским центром партийных и советских работников: ЦБ КП(б)Б признавал, что «ЦБ питался теми работниками, которые направлялись главным образом ЦК РКП и военно-политическими организациями» [18, л. 157]. При этом обеспеченность такими работниками белорусских партийных и советских органов (в сравнении с Литвой и занятиями Красной Армией польскими территориями) выглядела вполне удовлетворительной по одной главной причине – отсутствие языкового барьера и возможность использовать в белорусских структурах власти и управления русскоговорящие кадры. Заведующий учетно-распределительным отделом ЦК РКП(б) А. О. Альский в сентябре 1920 г. в письме к В. Кнорину прямо указывал, что «Ваше положение было наиболее выигранным, так как в Белоруссии могли быть использованы товарищи из наших внутренних губерний, говорящих исключительно на русском языке... Таким образом Вы получили несколько председателей уисполкомов, ряд членов тех же уисполкомов и т. д. В связи с направлением к вам пачками коммунистов литовцев, белорусов и поляков у нас создается впечатление, что у вас работников достаточно, во всяком случае больше, чем в любой области РСФСР». К сентябрю 1920 г. в распоряжение ЦБ КП(б)Б из ЦК РКП(б) было направлено 150 человек, по другим каналам – еще 127 человек, из которых 117 были распределены по уездам (остальные оставлены в Минске) [19, л. 145а, 157].

Вместе с тем в отношении присылаемых кадров существовали серьезные сомнения (вероятнее всего, имевшие реальные основания) в их способности эффективно проводить линию советской власти на местах, а не использовать свое служебное положение в личных целях. 18 июля 1920 г. зам. начальника отдела ревкомов Западного фронта А. Криницкий разослал всем начальникам отделов ревкомов III, IV,

XV и XVI Армий Южно-Мозырской группы, Витебскому, Гомельскому, Минскому и Виленскому губревкомам распоряжение «при назначении партийных и советских работников в подведомственные... органы... избегать назначения в те Ревкомы, откуда кандидат происходит, а также в те места, куда особенно просятся, так как этот порядок вещей дает возможность заниматься более личными делами, чем порученным общим делом». Ревкомы ориентировались на первоочередное направление на советскую работу армейских представителей (причем не только из политотделов, но и строевых частей) [30, л. 172].

В условиях острого «кадрового голода» приходилось (а это рассматривалось в то время именно как вынужденная, хотя и временная мера) для его преодоления привлекать к работе бывших советских служащих, работавших в советских учреждениях еще до польской оккупации. Новогрудский ревком 21 июля 1920 г. издал приказ, обязывавший зарегистрироваться в ревкоме «всех бывших советских служащих, а также служащих общественных учреждений» [28, с. 47]. Утвержденные отделом управления Слуцкого уездревкома члены волревкомов уезда в большинстве случаев оказались бывшими советскими служащими, «пережившие в тяжелых условиях польскую оккупацию; часть из них принимала участие в подпольной борьбе и организации партизанских отрядов, часть же ничем активно не проявила себя, а назначена лишь потому, что других, более активных работников, не имеется» [25, с. 84].

Первое время связь губернских и уездных ревкомов с волостями (не говоря о связи с сельсоветами) практически отсутствовала. Со временем главными формами такой связи стали направление на места различных инструкций и анкет, на основании которых в уездных центрах и судили о положении в подведомственных им волостях. Также представление о состоянии дел в волостях составлялось посредством изучения отчетов, решений и протоколов заседаний волревкомов [28, с. 114].

Наиболее действенной формой связи с волостями в тех условиях могло стать направление на места инструкторов отделов управления для контроля и помощи в организации советской работы. Однако эти поездки носили несистематический, кратковременный характер, что не позволяло серьезно влиять на работу волревкомов. О стиле и характере таких поездок в определенной степени можно судить по докладу инструктора-организатора М. Жебруна в Гродненский губревком о деятельности волревкомов от 20 августа 1920 г.: «...мой прин-

цип [работы] в командировке – указать на первых порах самое существенное, исправить, поставить на ноги дело в основе, а потом, на обратном пути, детали завершить, а пока спешить вперед, ожидая в каждом случае, [что] в волревкоме дальше положение [дел будет] хуже – не оправдался по особенностям момента» [17, с. 449].

К тому же в уездах элементарно не хватало таких инструкторов. Мозырский уездком 18 сентября 1920 г. сообщал: «Главным тормозом в работе отдела управления до сего времени является то, что нет инструкторов. Для того, чтобы поставить дело отдела управления на должную высоту, необходимо иметь полный штат хороших инструкторов, вполне понимающих ход событий данного времени, знающих строительство советской власти на местах, преданных рабоче-крестьянскому делу и понимающих психологию и нужды населения деревни. Таких инструкторов необходимо иметь не менее шести. Они все были бы посланы в уезд как для направления деятельности волревкомов и сельских советов, так и для ревизии их деятельности, а также для широкой пропаганды...» [28, с. 114].

Уездные и волостные ревкомы, по информации НКВД ССРБ, в массе своей не пользовались авторитетом среди крестьянского населения, так как их члены «в большинстве случаев люди из армии и отношение населения к ним нехорошее ввиду их неумелого и часто преступного отношения к населению и работе» [32, л. 225об.]. Крестьяне отказывались идти в сельсоветы «из-за боязни и нежелания работать», в связи с чем в них избирали «по очереди». Коммунисты «назначались» в волревкомы «в силу партийной дисциплины», не имея никакого представления о советской работе, в результате чего «создание подлинных Советов подвигается слабо» [33, л. 34], [34, л. 64].

В связи с успешным наступлением Красной Армии и эйфорией от военных успехов белорусское руководство было уверено, что война обратно на белорусские территории уже не вернется, а победа пролетарской революции в Европе – дело неизбежное. Казалось, что необходимость в чрезвычайных военных органах – ревкомах (непопулярных у населения) – отпала надолго и следует переходить к формированию гражданских структур власти и управления. 19 августа 1920 г. Ревком ССРБ рассмотрел вопрос о проведении волостных и уездных съездов Советов, выборах в Минский Совет и созыве II съезда Советов Белоруссии. Избирательную кампанию в Минский Совет планировалось начать с 15 сентября, а открытие съезда Советов ССРБ – между 15 октября и 1 ноября [2, с. 277].

На местах началась работа по подготовке выборов в местные Советы. Так, 12 сентября 1920 г. Новогрудский ревком сообщал Ревкому ССРБ, что «подготовительные работы к выборам в Советы, а также делегатов на съезд Советов идут полным ходом. Выделена уездная организационная по выборам комиссия... Ревкомом издан приказ по выборам комиссии, изданы инструкции..., приступлено к организации волостных комиссий. Ход работ затрудняется единственно отсутствием бумаги. Выборы волисполкомов назначены на 26 сентября, уездный съезд – на 2 октября» [28, с. 416].

Отступление Красной Армии из-под Варшавы и ухудшение обстановки на фронте не позволили провести выборы в назначенные сроки. 14 сентября 1920 г. Ревком БССР издал постановление о приостановлении выборов в западных уездах ССРБ «на неопределенное время», продолжив организацию выборов в волостные Советы в Минском, Борисовском, Бобруйском и Игуменском уездах, а также в Минске [28, с. 447].

21 августа польские войска заняли Брест-Литовск, а в сентябре боевые действия были окончательно перенесены на территорию ССРБ. К концу сентября польская армия захватила Гродно, Пинск, Барановичи, Лиду. 15 октября 1920 г. поляки на некоторое время заняли Минск.

Эвакуация ревкомов при приближении польских войск проходила в сложных условиях, нередко принимала панический характер, отмечались случаи дезертирства ответственных партийных и советских работников. Лидская уездная парторганизация докладывала: «Нападение белополяков на Лиду застало организацию неподготовленной, как и армейские учреждения, из города членам п[артии] пришлось отступить вразброд. Во время эвакуации при неизвестных условиях остались в городе председатель у бюро тов. Галько и предволкома. Дальнейшая судьба их неизвестна...» [28, с. 534]. 1 сентября 1920 г. ЦБ КП(б)Б решил передать в Ревтрибунал дело об эвакуации Брест-Литовского ревкома [32, л. 16об.]. 25 сентября специальная комиссия рассматривала вопрос об обвинении видного большевика А. С. Славинского в дезертирстве как часть дела об эвакуации Гродненского ревкома. Ознакомившись с делом, комиссия пришла к выводу, что А. С. Славинский покинул Гродно на основе приказа, и все обвинения в дезертирстве с него были сняты. 20 октября по решению ЦБ КП(б)Б создается следственная комиссия «в виду того, что дела некоторых уездных ревкомов не в порядке и нуждаются в тщательной проверке, а члены Ревкомов и комитета в тщательных опросах...».

На заседании ЦБ КП(б)Б 22 октября 1920 г. докладчик по вопросу о ликвидации уездов не смог дать конкретной информации, так как «положение настолько неясное во всех ликвидированных уездах, что до сих пор совершенно невозможно было выяснить даже из докладов об эвакуации каждого уезда в отдельности». В результате ЦБ «для выяснения эвакуации подозрительных уездов» решил создать при ВРК ССРБ ликвидационную комиссию [35, л. 22–23, 256, 275].

Только заключение польско-советского перемирия в октябре 1920 г. позволило стабилизировать ситуацию на незанятых поляками белорусских территориях и продолжить повсеместно переход от ревкомов к Советам. 20 ноября 1920 г. ЦБ КП(б)Б постановило провести выборы в волисполкомы и созвать уездные съезды Советов (перевыборы сельсоветов не проводились). Съезд Советов ССРБ назначался на 12 декабря 1920 г. Руководствуясь этим решением, Ревком ССРБ предписал уездревкомам немедленно приступить к созыву волостных и уездных съездов Советов [2, с. 278].

В целом ситуация для выборов в органы советской власти в начале декабря 1920 г. выглядела вполне благоприятной. В большинстве уездов население, по информации уездревкомов, относилось к советской власти удовлетворительно, хотя повсеместно и отмечалось недовольство «беспорядочной продразверсткой и мобилизацией подвод», а также нехваткой предметов первой необходимости. Исключение составлял Слуцкий уезд, где продолжались антисоветские вооруженные выступления под руководством Рады Случчины, провозгласившей Слуцкий уезд территорией БНР. Здесь уездревком однозначно отмечал неудовлетворительное отношение населения к советской власти, фиксируя «сильные брожения на национальной почве» [33, л. 11–15об.].

Однако на практике процесс формирования волисполкомов проходил для властей сложно. НКВД ССРБ 3 декабря 1920 г. сообщало, что в волисполкомы «во многих местах прошли исключительно беспартийные», а организовывавшие выборы уездные и волостные ревкомы, как отмечалось выше, среди крестьян авторитетом не пользовались: в большинстве волостей никто из бывших членов волревкомов в состав волисполкомов не был избран [32, л. 225об.].

Уездные власти повсеместно отмечали нежелание крестьян работать в сельсоветах и волисполкомах в связи с низкой заработной платой, которая к тому же выплачивалась нерегулярно и не в полном объеме. За 1920 г. задолженность по зарплате работникам сельсоветов и волисполкомов составила по Минскому уезду 1662 тыс. р., Мозырскому – 4178 тыс. р., Борисовскому – 8002 тыс. р. [36, л. 1–2].

В связи с острым дефицитом партийно-советских кадров, которые могли бы проводить большевистскую линию в волостях, получение большинства мест в волисполкомах коммунистами и беднотой (как «естественных союзников» большевиков) в сельских и волостных органах власти рассматривалось уже как победа. К 25 сентября 1920 г. завершились выборы в Игуменском уезде во все волисполкомы кроме Узденской волости, «где ввиду влияния левых эсеров временно оставлен ревком и будут приняты меры к агитации... Везде в волисполкомы и на уездные съезды проходили коммунисты и беднейшие беспартийные крестьяне». В «Звезде» за 8 декабря 1920 г. с удовлетворением сообщалось, что в Сенницкой волости Минского уезда «всюду и везде, несмотря на агитацию эсеров, прошли беспартийные, сочувствующие коммунистам-большевикам, бедняки и мало-земельные крестьяне. Из богатеев – членов Советов прежних созывов – никто не избран». Выборы в сельсоветы и волисполком Житинской волости Бобруйского уезда, а также на уездный съезд «прошли очень сознательно, везде прошла беднота» [28, с. 448, 453, 457].

В целом по сведениям из четырех уездов (Борисовского, Бобруйского, Игуменского и Слуцкого) из 296 членов волисполкомов 151 составили большевики. В состав волисполкомов не попал ни один представитель других партий, а все оставшиеся места заняли беспартийные, в основной массе своей «сочувствовавшие» большевикам. «Среднестатистическим» членом волисполкома был крестьянин в возрасте от 20 до 40 лет с низшим образованием, большевик или беспартийный [37, л. 92, 94, 95, 97, 114].

Выборы в Минский горсовет дали убедительную победу большевикам – 88 % депутатов. В Бобруйском горсовете большевики получили 70 % мест, 28 % – беспартийные (в большинстве своем «сочувствующих коммунистам»), 2 % – БУНД [28, с. 458], [32, л. 226].

Уездные съезды Советов прошли в начале декабря 1920 г. В связи с широким развитием антисоветских вооруженных выступлений IV (экстренный) Слуцкий уездный съезд Советов состоялся только с 10 по 12 апреля 1921 г., а до этого времени продолжали существовать ревкомы [38, л. 109].

На уездных съездах и в городских Советах удалось создать прокоммунистическое большинство. 7 декабря 1920 г. открылся съезд Советов Игуменского уезда: среди 161 делегата 55 – коммунисты, 103 – беспартийные, по одному бундовцу и паолей-ционисту [28, с. 459]. На Бобруйском съезде Советов из 231 делегата было 105 коммунистов и 29 сочувствовавших, два бундовца, на Мозырском – из 195 делегатов

коммунистов – 81, сочувствовавших – три, делегатов от других партий не оказалось [33, л. 32об., 64об.].

Пользуясь своим большинством (вместе с «сочувствующими») на уездных съездах Советов большевикам удалось обеспечить за собой и руководящие позиции в уездных исполкомах, а также большинство среди делегатов на II Всебелорусский съезд Советов. Из 89 членов (сведения по пяти уисполкомам, кроме Бобруйского) 77 были членами или кандидатами в члены КП(б)Б. Среди избранных на II Всебелорусский съезд Советов 121 делегата (по четырем уездам, кроме Слуцкого и Бобруйского) было 66 коммунисты. Ни одного представителя других политических партий ни среди членов уисполкомов, ни среди делегатов на Всебелорусский съезд Советов не оказалось [38, л. 107, 119].

Таким образом, завершение активной фазы военных действий на польско-советском фронте позволило осуществить переход от чрезвычайных органов власти и управления военного времени к гражданской системе Советов. При этом заметно стремление высших партийно-советских инстанций ССРБ форсировать этот процесс не дожидаясь заключения полномасштабного мирного договора. Местные ревкомы, созданные главным образом из военных, заброшенных в Беларусь революционными событиями и не собиравшихся здесь надолго оставаться, не понимавших местной специфики и не желавших ее учитывать, не пользовались популярностью среди населения. Они своими действиями формировали отрицательное отношение населения к новой власти, что в условиях активности антисоветских (политических) и антигосударственных (бандитских) сил создавали для нее реальную угрозу. Требовалось переломить ситуацию, для чего (среди прочего) белорусское партийно-советское руководство стремилось как можно быстрее на местах сформировать новые органы из местных кадров через контролируемые выборы. Выборная кампания 1920 г. в Советы завершилась с нужным для новой власти результатом – в уисполкомах, волисполкомах и сельсоветах сформировалось необходимое большевикам бедняцко-батрацкое большинство.

В 1919–1920 гг. органы советской власти формировались прежде всего из числа членов большевистской партии, рабочих (в белорусских условиях составлявших крайне малую часть самостоятельного населения) и беднейших слоев городского (главным образом местечкового) и сельского населения. Дефицит необходимых власти кадров определялся малым числом членов большевистской партии, к тому же

первоочередным считалось укрепление большевиками частей Красной Армии. В таких условиях в первую очередь стремились обеспечить партийными кадрами уездный уровень власти и управления, ориентируясь на бедноту в качестве основы волостных и сельских органов власти и управления.

В большинстве случаев строго централизованной, построенной по вертикали властной системы на местах в этот период создано не было. Такая система существовала лишь в нормативных правовых актах и решениях высших партийных и советских органов, а в реальности контроль вышестоящих органов над нижестоящими распространялся лишь до уездного уровня. Связь же уездов с волостями (а тем более с сельсоветами) не носила сколько-нибудь регулярного характера и отнюдь не принимала формы жесткого контроля сверху вниз, осуществлялась от случая к случаю главным образом путем бумажной переписки и редких инспекционных поездок на места. В связи с этим местные органы власти обладали значительной степенью самостоятельности не только в реализации указаний центральной советской власти, но и в их интерпретации и практических средствах и методах их осуществления.

ГЛАВА 2

Организационное, правовое и кадровое обеспечение функционирования местных органов государственной власти и управления БССР в 1921–1929 годах

2.1. Функции, структура и штаты местных Советов: основные направления, цели и средства трансформации

2.1.1. Формирование республиканской правовой базы деятельности местной вертикали власти (1921–1923 гг.)

Переход к мирному развитию объективно требовал изменения методов, форм и средств деятельности всего советского государственного аппарата власти и управления. В 1921 г. лидер большевиков В. И. Ленин, хорошо знакомый со всеми проблемами центрального аппарата, связывал надежды на успех прежде всего с такой перестройкой на местном уровне. Признавая, что «центральный аппарат у нас за три с половиной года настолько уже сложился, что успел приобрести известную вредную косность; мы его не можем значительно и быстро улучшить, мы не знаем, как это сделать», он полагал, что главная помощь в преодолении этой «вредной косности» «идет и придет с мест», что «образцовая постановка дела... хотя бы для одной волости, имеет более крупное общегосударственное значение, чем «образцовое» улучшение центрального аппарата того или иного наркомата». Признавая наличие в работе местного аппарата «уклонений в худшую сторону» («злоупотребления примазавшихся к коммунистам старых чиновников, помещиков, буржуа и прочей сволочи»), он был убежден, что на местах эти «уклонения в худшую сторону реже, чем уклонения в лучшую» [39, с. 234–235]. В условиях отсутствия у высшего партийно-советского руководства конкретной программы перестройки деятельности государственного аппарата оптимальным считалось практическое использование на местном уровне разнообразных вариантов такой перестройки, выявление «образцовой постановки дела» как примера для подражания, «который перенять будет уже сравнительно нетрудно, а мы сумеем из центра помочь тому, чтобы «перенимание» образцового примера шло широко повсюду и становилось обязательным» [39, с. 236].

Вопросы функционального содержания деятельности местных органов власти и управления, их структуры и штатов в ССРБ в период перехода к мирным условиям жизни определялись законодательством РСФСР. Конституция ССРБ (1919 г.) и дополнения к ней (декабрь 1920 г.) обозначили лишь систему высших республиканских органов власти и управления (ЦИК и СНК). Поэтому II Всебелорусский съезд Советов (декабрь 1920 г.) решил по всем вопросам советского строительства (в том числе организации системы местных органов власти, их структуры и функций) руководствоваться Конституцией РСФСР и постановлениями VII Всероссийского съезда Советов [40, с. 253]. На практике это означало, что на территории Советской Белоруссии территориальные органы государственной власти функционировали не только по нормам российской Конституции, но и иным правовым нормативным актам РСФСР (прежде всего положениям о местных Советах различного уровня), инструкциям НКВД РСФСР. Чаще всего на основании этих российских нормативных правовых актов белорусские республиканские органы вырабатывали свои.

Прежде всего руководство ССРБ предприняло меры по унификации структуры местных органов, которая, несмотря на все имевшиеся положения и инструкции, разительно различалась в разных уездах и волостях республики, что порождало бесконтрольное расширение штатов сотрудников и обостряло проблему их финансирования. Именно такая унификация в первые мирные годы рассматривалась как необходимое условие оптимизации системы местного управления и повышения степени ее эффективности.

С 8 января 1921 г. вводилась в действие временная инструкция Президиума ЦИК БССР, подготовленная на основе Конституции РСФСР и положений об исполкомах ВЦИК от 18 марта 1920 г. В ней определялись типовой состав и компетенция уездного исполкома и его президиума. Исполком уездного Совета в составе 20 человек избирался на шесть месяцев, ему предоставлялось право контроля всех расположенных на его территории учреждений, за исключением относившихся к частям действующей армии. С целью налаживания постоянной связи с волисполкомами уисполкомы обязывались не реже одного раза в месяц созывать совещания председателей волисполкомов. Текущую работу выполнял президиум уисполкома из пяти человек (председатель, его заместитель, два члена и секретарь), все постановления которого подлежали утверждению пленумом уисполкома [9, с. 175].

Основные пункты этой инструкции 5 февраля 1921 г. II сессия ЦИК ССРБ закрепила в белорусском положении об уездных исполкомах. Рабочий аппарат уисполкома со штатом от 24 до 35 человек состоял из 10 отделов: управления, военного, труда, социального обеспечения, народного образования, госконтроля, здравоохранения, коммунального, земельного и финансового [9, с. 175–176].

Сложной была ситуация в волисполкомах. Согласно инструкции ЦИК ССРБ о производстве в 1921 г. выборов в сельские Советы и на волостные съезды Советов волостной съезд Советов избирал волостной исполнительный комитет в составе от 3 до 7 человек, что соответствовало российскому положению о волисполкомах 18 марта 1920 г. [41, л. 11–13]. Однако в результате проведенной сотрудниками белорусского НКВД проверки работы некоторых волисполкомов был сделан неутешительный вывод о «кустарничестве каждого уезда в отдельности в деле определения штатов в волостных органах власти». В августе и октябре 1921 г. в Минске состоялось два междуведомственных совещания, результатом которых стало утверждение единой структуры волисполкомов: пять отделов – управления, военный, земельный, труда, народного образования [9, с. 176], [42, л. 25].

2 июля 1921 г. СНК ССРБ утвердил инструкцию об организации и производстве выборов в городские и местечковые Советы [43, л. 1, 32–33]. Инструкция, учитывая белорусскую специфику, закрепляла на территории ССРБ образование не только городских, но и местечковых Советов в поселениях городского типа с населением не менее 1,5 тыс. жителей. В уездных городах уездный исполком являлся одновременно исполкомом горсовета, а президиум уисполкома – президиумом горсовета. Постоянную работу в горсоветах вели председатель, его заместитель и секретарь. Реально же работой по городу занимались уисполкомы и его отделы, что являлось одной из причин малого влияния и авторитета горсоветов. Свои городские исполкомы горсоветы создавали только в местечках и заштатных городах, где не было волисполкомов. В таких случаях при горисполкоме образовывались уже свои отделы управления, народного образования, здравоохранения, труда и коммунальный.

Весной 1921 г. был провозглашен переход к новой экономической политике, начались осуществляться первые шаги по ее реализации. Среди прочего это предполагало изменение роли местных Советов, активизацию их деятельности в сфере экономики. В письме белорусского НКВД от 27 ноября 1921 г. отмечалось, что «эпоха мирного

строительства выдвигает как одну из наиболее серьезных задач укрепление органов власти на местах», в связи с чем всем наркоматам предлагалось срочно сообщить, какие мероприятия проводятся подчиненными им органами местного управления в связи с новой экономической политикой, какие задачи наркоматы возлагают «в ближайшее время на волисполкомы и сельсоветы и какие изменения в работе их ... нужно или желательно внести». Ответ Наркомата земледелия (как основного наркомата в проведении новой экономической политики на селе) свидетельствовал, что местные уездные земотделы продолжали работать по-прежнему, занимаясь только выполнением полученных сверху указаний. При этом и сам Наркомзем никаких изменений в методах, средствах и формах их работы даже не планировал [44, л. 9, 17].

Республиканское руководство надеялось, что активизацию на местах хозяйственной деятельности органов власти и управления будут стимулировать новые положения о волостных исполкомах и сельских Советах (практически полностью копировавшие аналогичные российские), принятые III Всебелорусским съездом Советов (10–16 декабря 1921 г.) [45, с. 276–284].

Волисполкомы избирались волостными съездами Советов, как и ранее, на шесть месяцев в составе трех (в волостях с населением до 5 тыс. жителей) или пяти (с населением свыше 5 тыс.) членов и являлись в период между волостными съездами Советов официально высшими органами власти в пределах волостей. Сохранялась прежняя структура волисполкомов, принципиально не менялись и их функции: по-прежнему в ведении волисполкома оставалось общее руководство и контроль за деятельностью сельсоветов, укрепление революционного порядка, ликвидация неграмотности, проведение военных мобилизаций; организация своевременного и правильного учета всех объектов обложения натуралогом, взимание налогов. В условиях перехода к мирному развитию декларировалась задача организации и содействия развитию и поднятию сельского хозяйства с указанием конкретных направлений деятельности (ремонт сельскохозяйственных машин и орудий, устройство прокатных пунктов, осушение болот, орошение, удобрение и т. п.). Для реализации этих задач (прежде всего задач экономического подъема деревни) волисполкомы имели право составлять волостные и сельсоветовские приходно-расходные сметы.

Отличительной особенностью данного положения была детализация форм и методов руководства сельсоветами со стороны волисполкомов, вызванная отсутствием систематически налаженной связи

волисполкомов и сельсоветов. Фактически сельсоветы действовали автономно и зачастую фиктивно, только в отчетах. Реальное состояние дел в деревне не было известно не только республиканским и уездным властям, но и волостным. Для налаживания системы руководства сельсоветами предусматривалось разделение волости на районы по числу членов волисполкома, каждый из которых прикреплялся к одному из таких районов и отвечал за работу находившихся там Советов. Член волисполкома должен был посещать каждый сельсовет не реже двух раз в месяц, проводить в месяц не менее одного заседания сельсовета и одного общего собрания крестьян для ознакомления с работой сельсовета, разъяснения решений вышестоящих органов власти и выяснения «ненормальности в работе как сельсовета, так и школьных работников, лесного ведомства, кооперации, разных уполномоченных, милиции, равно отрядов войсковых частей для своевременной информации волисполкома на предмет устранения ненормальностей на месте и через уездный отдел управления» [45, с. 276–279].

Сельский Совет, как и ранее, определялся высшим органом власти в пределах его границ и создавался из расчета один депутат от каждых 100 человек населения, но не более 50 депутатов. Жители селений, имевших менее 300 человек, для выборов сельсовета объединялись с жителями соседних селений. В селениях, насчитывавших свыше 10 тыс. жителей, избирался исполком сельсовета из трех человек, менее 10 тыс. – только председатель сельсовета. При этом ни одного селения с числом жителей свыше 10 тыс. в ССРБ не было, вследствие чего ни один исполком сельсовета в республике так и не был образован. Срок работы сельсоветов в положении не устанавливался, однако решением III Всебелорусского съезда Советов он был продлен с трех до шести месяцев. В сельсоветах до 600 жителей устанавливалась платной лишь должность председателя, свыше 600 – должности председателя и секретаря. Размеры их зарплаты определялись Совпрофбелом и выплачивались по смете республиканского НКВД.

Функции сельсоветов оставались прежними, хотя и были более детализированы. В условиях перехода к мирному развитию и новой экономической политике подробно определялись задачи в вопросах восстановления сельского хозяйства: оказание «всяческого содействия» крестьянским хозяйствам с ориентацией на первоочередную помощь маломощным: всемерное развитие кооперации, содействие социалистическому землеустройству, наблюдение за исправностью дорог, содействие развитию кустарного производства. По-прежнему

сельсоветы должны были оказывать помощь продовольственным органам – вести учет урожая и контроль за своевременной сдачей продналога, привлекать население к выполнению трудовых и гужевых заданий. Ставились конкретные задачи в областях военной, народного образования и здравоохранения, социального обеспечения. Чаще всего в формулировках их экономических и социально-культурных задач использовались слова «содействие», «наблюдение/надзор», что отражало ограниченный характер их влияния на восстановительные процессы в деревне [45, с. 279–284].

Однако буквально сразу в «свое» положение о волисполкомах пришлось вносить изменения. После завершения III Всебелорусского съезда состоялся IX Всероссийский съезд Советов (23–28 декабря 1921 г.), с целью удешевления административно-управленческого аппарата утвердивший предложения Комиссии ВЦИК по сокращению штатов волисполкомов. После этого председатель ЦИК ССРБ А. Червяков в срочном порядке поручил исполкомам «провести... реорганизацию аппаратов волисполкомов». Во-первых, все волостные отделы ликвидировались, их функции распределялись между членами исполкома, создавалась единая канцелярия с общим делопроизводством. Во-вторых, теперь волисполком (независимо от численности населения волости) состоял только из трех членов: председателя, ведавшего делами управления, члена исполкома, отвечавшего за земельные дела, и второго члена, занимавшегося вопросами здравоохранения и просвещения. Остальные члены исполкома переводились в разряд кандидатов. Технический аппарат сокращался до пяти штатных единиц. Эту реорганизацию в республике провели в январе 1922 г. в крайне сжатые сроки [46, л. 1, 17, 20, 21].

Первыми полновесными законодательными актами Советской Белоруссии, которые регулировали вопросы организации всех местных органов власти и управления (от сельсоветов до уездов), стали утвержденные 7 октября 1922 г. ЦИК ССРБ положения о сельсоветах, волостных и уездных съездах Советов и их исполкомах, Советах уездных и заштатных городов и поселков городского типа. Однако и при издании этих законодательных актов в ССРБ руководствовались действовавшими в то время нормативно-правовыми актами РСФСР.

Положения подтверждали существовавшую систему органов местной власти: высшим органом власти на территории уезда и волости являлись соответствующие съезды Советов, а в период между съездами – уездный и волостной исполкомы. Уездный исполком «для объединения и регулирования своей работы» образовывал президиум,

который между заседаниями уисполкома выполнял его функции. На территории городов и поселков городского типа высшим органом власти был городской Совет, на территории сельсовета – сельский Совет.

Сельсоветы создавались в сельских поселениях с числом жителей не менее 400 человек (ранее – 300 человек), в виде исключения – с меньшим числом жителей. Увеличивался срок функционирования сельсовета с шести месяцев до одного года. Президиуму уисполкома предоставлялось право отстранять членов сельсовета от занимаемых должностей вплоть до предания суду за неподчинение. Сохранялась норма еще военного времени, запрещавшая председателям и членам сельских Советов самовольно оставлять свои выборные должности. В отличие от прежнего положения, в новой функции сельсоветов определялись в самом общем виде без их конкретной расшифровки. Главным в деятельности сельсоветов (как и прежде) было «выполнение всех постановлений вышестоящих Исполнительных Комитетов и содействие представителям власти в выполнении возложенных на них задач». Кроме того, задачами сельсовета являлись «привлечение трудящихся масс к делу строительства во всех областях местной культурной и хозяйственной жизни», «принятие всех мер, направленных к охране порядка и к повышению хозяйственного и культурного уровня населения данной местности», «привлечение трудящихся масс к делу строительства во всех областях местной культурной и хозяйственной жизни», «дача отчетов своим избирателям» [47]. Эти пункты по существу не имели реального значения, так как сам сельсовет не располагал ни соответствующими правами в области культурной и хозяйственной жизни, ни необходимыми материальными и финансовыми средствами.

Волостные съезды Советов созывались один раз в год и формировались из расчета четыре депутата на каждые 10 членов сельсовета. Волисполком избирался сроком на один год (по прежнему положению – на шесть месяцев) в составе трех членов и двух кандидатов. Возложенные на волисполком обязанности распределялись между членами волисполкома по трем направлениям: земельные вопросы, культурно-просветительские и здравоохранения, управления и военно-трудовые вопросы. Член волисполкома «прикреплялся» (как и члены сельсовета) к своей выборной должности и не мог оставить ее до перевыборов без ведома и согласия уисполкома. Для организации делопроизводства при каждом волисполкоме создавалась общая по всем вопросам канцелярия.

Основные задачи волисполкомов оставались прежними, но более детализировались. Главной их задачей, как и ранее, было принятие мер «по выполнению важных распоряжений высших органов власти». На волисполкомы возлагались контроль и общее руководство сельсоветами, кадровая политика (утверждение в должности ответственных работников), охрана порядка, борьба с незаконной торговлей, проведение военных мобилизаций и т. д. Волисполком в лице его председателя обязан был следить за выполнением остававшихся еще к этому времени неотменными натуральных повинностей – трудового и гужевого налогов. Хозяйственные функции были незначительные, ограничивались по-прежнему «содействием развитию сельского хозяйства», надзором за «соблюдением земледельческим населением... законоположений и распоряжений по вопросам землеустройства и землепользования», охраной лесов, благоустройством населенных пунктов и т. п. Однако, как и в случае с сельсоветами, отсутствие у волостных исполкомов собственных материально-финансовых средств превращало и эти хозяйственные задачи в чисто гипотетические [48].

По новому положению на уездные съезды Советов избирались представители от всех Советов, имевшихся на территории уезда, в том числе и городского Совета уездного города. Норма представительства на уездный съезд Советов традиционно обеспечивала большинство делегатов за городским населением: если от сельсоветов один делегат избирался от двух тысяч жителей, то от городских Советов (как и прежде) по одному депутату от 200 избирателей.

Уездный съезд Советов избирал на один год уездный исполком, число членов которого сокращалось (также в целях экономии финансовых средств) до 11 (максимум) членов и 5 кандидатов. В свою очередь уисполком для осуществления текущих мероприятий избирал свой президиум из трех человек. При уисполкоме предусматривалось создание девяти отделов: управления, земельный, военный, народного образования, труда, продовольствия, финансовый, местного хозяйства, здравоохранения. Остальные ведомства (РКИ, наркоматы юстиции, почт и телеграфа, ГПУ, Статбюро) имели при исполкоме своих уполномоченных, за работой которых он мог лишь «наблюдать».

К предметам деятельности уездных органов власти и управления традиционно относилось прежде всего «проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти». Правда, уездный исполком получал право под свою коллективную судебную ответственность приостанавливать проведение в жизнь распоряжений наркоматов в случаях, если они не соответствовали по-

становлениям ЦИК или СНК. Однако границы самостоятельности уисполкома ограничивались не только существовавшим законодательством, но и правом отмены его постановлений ЦИК (или Президиумом ЦИК) и СНК республики. К тому же правовое поле реакции наркоматов на такие решения не определялось, что в реальности давало последним возможность действовать по ситуации. Среди новых задач, возлагавшихся на уездные исполкомы, важно выделить прежде всего составление местного бюджета и издание обязательных постановлений [49].

Продолжая линию на сокращение госаппарата, IV Всебелорусский съезд Советов 17 декабря 1922 г. по докладу о реорганизации советского аппарата поручил ЦИК ССРБ, собрав предварительно мнения работников с мест, «разработать детально этот вопрос, поставив его на окончательное разрешение II-й сессии ЦИК». Результатом работы нескольких созданных комиссий стал проект реорганизации уисполкомов, принятый II сессией ЦИК БССР (26–31 июля 1923 г.). Вместо 10 прежних отделов при уисполкомах оставалось пять: административный («все бывшие отделы, выполнявшие административно-организационные функции» без конкретного их перечисления), благоустройства (отделы народного образования, здравоохранения, собеса и коммунального хозяйства), налоговый (отделы финансов и продовольственный), земельный и военный (в прежнем виде). Отделы труда реорганизовывались в инспекции труда с передачей им функций Бирж труда и непосредственным подчинением президиуму исполкома.

Данное решение II сессия рассматривала лишь как предварительное, требовавшего доработки и уточнения. Наркомату внутренних дел республики поручалось совместно с республиканскими наркоматами и уисполкомами разработать штаты и подробные инструкции для новых отделов, а также провести реорганизацию в виде опыта в нескольких уездах и только затем окончательно определиться с уисполкомовской структурой [50, л. 88].

Все уисполкомы (за исключением Бобруйского) поддержали предложенную II сессии ЦИК новую конструкцию уездного аппарата власти и управления с небольшими правками. Наиболее важной была попытка включить уездное ГПУ в состав административного отдела, таким образом поставив его в подчинение не только своему республиканскому ведомству, но и местным властям [51, т. 2, л. 97]. Однако это входило в прямое противоречие с курсом на централизацию системы органов государственной безопасности (в это время разрабатывались варианты создания единого союзного ГПУ – ОГПУ), а также

ограничило бы возможности центральной власти использовать органы политического сыска для укрепления властной вертикали и ослабления позиций местных руководителей. В результате III сессия ЦИК БССР (26–31 июля 1923 г.) постановлением «Об упрощении аппарата уездных исполкомов» утвердила окончательно новую структуру уездного исполкома: президиум, секретариат, административный, благоустройства, финансово-налоговый, земельный, военный отделы и инспекция труда. Уездное ГПУ и статбюро сохранили свое прежнее непосредственное подчинение центральным органам.

Президиум и секретариат уисполкома занимались организацией, руководством и инструктированием нижестоящих органов советской власти и исполкомовских отделов. Административный отдел ведал главным образом вопросами охраны общественного порядка и состоял из подотделов милиции, уголовного розыска, мест заключения, а также ЗАГСа и уездного отделения Центрархива. Отдел благоустройства руководил всей работой по образованию, здравоохранению, социальному обеспечению и коммунальному (местному) хозяйству, имея в своей структуре соответствующие подотделы и общие на них хозчасть, бухгалтерию и канцелярию. Финансово-налоговый отдел включал два подотдела: налоговый и финансовый. Земельный и военный отделы продолжали функционировать на прежних основаниях [50, л. 70–70об.].

Президиум и секретариат состояли из 5 штатных единиц, административный отдел – из 33, финансово-налоговый – 67, земельный – 29, военный – 22, благоустройства – 47, инспекция труда – 1. Всего для работы в уисполкомах планировалось привлечь 204 сотрудника вместо 468 до реорганизации [51, т. 2, л. 99].

Согласно впервые принятому в ССРБ «Положению о Советах центра Белоруссии г. Минска, уездных и заштатных городов и поселков городского типа» городские Советы создавались сроком на один год во всех уездных городах независимо от количества населения в них [52]. В заштатных городах (т. е. в городах неуездных) и поселках городского типа (населенных «в большинстве фабрично-заводским элементом») горсовет избирался при наличии двух тыс. избирателей или 10 тыс. жителей, а в городских поселениях с числом жителей менее 10 тыс. создавались лишь сельсоветы. Это условие по существу означало, что в ССРБ не могло быть создано ни одного горсовета, кроме Советов в уездных городах, так как заштатных городов и поселков городского типа, которые удовлетворяли бы этому условию, в то время в республике не было. Было отменено прежнее постановление о создании местечковых Советов.

Как и ранее, в уездных городах самостоятельных горисполкомов не создавалось, они могли формироваться лишь в заштатных городах и поселках городского типа (кроме тех, где имелись волисполкомы), хотя по указанной выше причине в условиях ССРБ это выглядело лишь как потенциальная возможность.

Горсовет имел по существу те же задачи в пределах города, что и уездный Совет в границах уезда. В отличие от других местных органов власти для вовлечения членов горсовета в советское строительство Совет мог образовывать секции. Каждого его члена обязывали участвовать в работе хотя бы одной секции. Секция должна была действовать в тесной связи с соответствующим отделом исполкома горсовета в заштатных городах и поселениях городского типа или уисполкома – в уездных городах.

Таким образом, местные органы власти (и в первую очередь волостного и сельского уровня) по-прежнему являлись в 1921–1923 гг. практически исключительно административными структурами, главным предназначением которых считалось выполнение заданий вышестоящих органов власти. Одновременно с уездными и волостными исполкомами на местах действовали различные уполномоченные (постоянные и специальные) центральных учреждений, при этом действовали самостоятельно, не считаясь с местными властями. Особенно бесконтрольно действовали такие уполномоченные в волостях, по своему усмотрению строя отношения с волисполкомами вплоть до передачи под суд их членов. Попытки рационализации местного госаппарата носили характер «военно-коммунистических» кампаний и были рассчитаны на быстрое достижение экономии административно-управленческих расходов без учета возможных управленческих рисков.

2.1.2. Функциональная перестройка территориальных органов власти и управления: задел на будущее (1924–1926 гг.)

Новое административно-территориальное деление БССР, введенное в результате осуществления административно-хозяйственной реформы 1924 г., вызвало необходимость организации соответствующей системы территориальных органов власти – окружных, районных, городских и сельских. В свою очередь это потребовало разработки и принятия новых положений о местных Советах.

Работа по подготовке положений об окружных и районных съездах Советов и их исполкомах, а также нового положения о сельсоветах началась весной 1924 г. Проекты, разработанные республиканским НКВД и Комиссией по районированию, получили одобрение

СНК и Президиума ЦИК БССР и окончательно были утверждены 17 июля 1924 г. II сессией ЦИК БССР.

Положения содержали только нормы периодичности созыва окружных и районных съездов Советов (очередные – один раз в год), но не устанавливали сроки деятельности окружного и районного исполкомов. Только для сельсоветов определялся срок работы в один год.

Новые положения отличались значительно большей детализацией функций местных органов. По положению 1924 г. об окружных съездах Советов и их исполкомах [53] высшим органом власти на территории округа являлся окружной съезд Советов, формировавшийся из представителей сельских и местечковых Советов, Советов городов и фабрично-заводских поселков, а также Советов фабрик и заводов, находившихся вне поселений. По-прежнему сохранялась непропорциональная система выборов на окружные съезды Советов, копировавшая предыдущую, связанную с формированием уездных съездов Советов.

В компетенцию окружного съезда Советов входило разрешение всех вопросов окружного значения. Особо оговаривалось право съезда распределять в соответствии с законом местные доходные источники между окружным, городским и районными бюджетами, утверждать проекты окрисполкома о распределении между этими бюджетами доходов и расходов, рассматривать и утверждать окружной бюджет и принятый горсоветом бюджет окружного города, отчеты по выполнению этих бюджетов. К административным функциям съезда относились избрание окружного исполкома, а также общее руководство и контроль деятельности подведомственных органов, к политическим – выборы делегатов на Всебелорусский съезд и обсуждение вопросов общегосударственного значения по собственной инициативе или по предложению ЦИК.

Окрисполком избирался окружным съездом Советов в составе 25 членов и 7 кандидатов. Положение предусматривало формирование президиума окрисполкома в составе пяти–семи членов (председатель, его заместитель, секретарь и два члена). В период между заседаниями исполкома президиуму присваивались его права. При окрисполкоме (который по структуре был близок прежнему уездному исполкому) создавалось девять отделов: секретариат, финансово-налоговый, земельный, военный, коммунального хозяйства, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, труда. В дальнейшем в результате реорганизации из секретариата выделили отдельный адми-

нистративный отдел. Президиуму окрисполкома также подчинялось окружное управление милиции и уголовного розыска. Кроме того, при окрисполкоме состояли ГПУ, окружная прокуратура, уполномоченный Высшего Суда Республики, статбюро и отделение Центрархива.

Административные права окрисполкомов были широкими. В сферу их компетенции, помимо текущей административной работы, вошли: проведение в жизнь декретов, постановлений и распоряжений центральных органов власти; руководство, направление и объединение деятельности всех находившихся в пределах округа советских учреждений; отмена и изменение постановлений и распоряжений подведомственных им учреждений; охрана революционного порядка; ревизия и контроль над деятельностью неподведомственных государственных учреждений и предприятий; издание обязательных постановлений и наложение административных взысканий и т. п. В отношении с наркоматами права окрисполкома соответствовали прежнему исполкому – он мог под свою коллективную судебную ответственность приостанавливать проведение постановлений наркоматов, если они «явно не соответствовали постановлению правительства». А вот наркоматы официально не имели право ни отменять, ни приостанавливать решения окрисполкома – в случае несогласия они могли лишь обжаловать эти решения в ЦИК республики.

Окрисполкомы получили право составления местных (окружных и окружного города) бюджетов, исполнения окружного бюджета, утверждения местных районных и городских бюджетов и подготовку отчетов по выполнению местных бюджетов. На исполком возлагалось руководство государственными промышленными и торговыми предприятиями окружного значения, надзор за работой предприятий, не находившихся в его ведении с правом проведения ревизий, участие в регулировании государственной, кооперативной и частной торговли и промышленности, разрешение вопросов о сдаче в аренду промышленных предприятий окружного значения. В области сельского хозяйства окружной исполком отвечал за организацию агропомощи населению, создание мастерских, а также прокатных, зерноочистительных и случных пунктов, проведение землеустройства, содействовал организации и развитию сельхозкооперации, руководил охраной и использованием лесов. Он осуществлял надзор за исполнением государственными, кооперативными и частными предприятиями законодательства о труде и социальном страховании, руководил учреждениями культурно-просветительского характера, здравоохранения, социального обеспечения и т. п. [53].

По Положению о районных съездах Советов и их исполкомах [54] состав районных съездов Советов также формировался по прежней непропорциональной системе из представителей всех Советов района из расчета: от сельских и местечковых Советов – один депутат на 500 жителей, а от Советов фабрично-заводских поселков – один депутат на 50 избирателей.

Политические функции районного съезда ограничивались проведением выборов делегатов на окружной съезд Советов и обсуждением по собственной инициативе или по предложению окрисполкома вопросов общегосударственного значения, административные – избранием райисполкома, общим руководством и контролем деятельности районных органов власти.

Исполнительный орган власти – райисполком – избирался районным съездом Советов в составе пяти постоянных членов, получавших зарплату по должности члена райисполкома, и трех кандидатов. Создание президиума райисполкома не предусматривалось. Организационная структура копировала прежнюю, волисполкомовскую: отсутствие отделов и организация общей канцелярии, в которой сосредоточивалось делопроизводство по всем вопросам, входившим в круг ведения райисполкома.

Райисполкомы обязывались осуществлять руководство в сферах управления (руководство и контроль за деятельностью сельсоветов) и охраны революционного порядка, военной, финансово-налоговой, сельского и лесного хозяйства, промышленности, торговли и кооперации, благоустройства, охраны труда, культурно-просветительской, здравоохранения социального обеспечения, содействия судебным следственным органам. За каждым из этих направлений закреплялся член райисполкома. Райисполкомы составляли смету доходов и расходов, исполняли районный бюджет. В хозяйственной сфере функции райисполкомов были весьма ограничены. В сельском хозяйстве их компетенция определялась кругом традиционных вопросов: руководство работой участкового агрономического персонала и землеустроительными делами, борьба с вредителями сельхозкультур, учет продовольственных и семенных запасов в районе, организация хлебозапасных магазинов, наблюдение за правильным ведением государственного и местного лесного хозяйства, эксплуатацией госземимущества и т. п. В сфере промышленности райисполком руководил находившимися в его ведении промышленными предприятиями и наблюдал за неподведомственными.

Райисполкомам поручалось наблюдать за «своевременным и точным исполнением в пределах района существовавшего законодательства о труде», осуществлять меры «к ликвидации безграмотности и к повышению культурного уровня населения», наблюдать (и только) за состоянием школ, содержать больницы, амбулатории, врачебные и фельдшерские пункты.

По Положению 1924 г. о сельских Советах [55] основным критерием для их организации становилась численность сельского населения (а не конкретный населенный пункт) – сельсоветы избирались от деревень, сел, хуторов и других населенных пунктов с количеством населения от двух до четырех тысяч из расчета один депутат на 200 человек. В связи с усложнением работы сельсовета допускалось избрание до трех платных работников. Вновь возвращались местечковые Советы: устанавливалось, что в бывших уездных городах, местечках и прочих поселениях городского типа образуются местечковые Советы согласно особому положению.

Права и обязанности сельских Советов по существу не менялись, однако некоторые их функции более конкретизировались: «охрана революционного порядка» (борьба с «тайным винокурением и конокрадством»), учет населения, выдача удостоверений, принятие мер по «привлечению к ответственности граждан за нарушение распоряжений советской власти») и сбор налогов (составление списков, меры по своевременной уплате единого сельхозналога, взыскание недоимок). Все же хозяйственные функции ограничивались прежними «содействием» и «наблюдением» за хозяйственными процессами и «надзором за точным соблюдением действующих в республике законоположений».

Первый опыт деятельности райисполкомов вызвал потребность внесения корректив в законодательство. В частности, в связи с необходимостью квалифицированного решения вопросов местного бюджета и взимания налогов решением ЦИК БССР от 10 октября 1924 г. в составе райисполкомов создавались финансово-налоговые части из сметно-налогового стола и районной кассы [56, л. 11, 28–29]. Тем не менее при отсутствии отделов и расширении сферы полномочий районной власти (в сравнении с волостной) нагрузка на членов райисполкомов оставалась большая, что снижало результативность их работы. Поэтому 19 декабря 1924 г. постановлением ЦИК и СНК БССР состав членов райисполкомов увеличивался до 13 постоянных членов и пяти кандидатов [57]. А постановлением ЦИК и СНК БССР от 2 ян-

варя 1925 г. райисполкомы получили право юридического лица, что значительно расширяло их возможности и сферу самостоятельности [58]. В условиях, когда эффективность находившихся в непосредственном подчинении райисполкомам предприятий и имуществ была низкая, а передача их в аренду приносила существенную прибавку доходной части районного бюджета, постановлением ЦИК и СНК БССР от 16 января 1925 г. райисполкомы получили право сдавать их в аренду без представления на утверждение президиума окрисполкома (правда, при условии, что сумма аренды не превышала 500 р. в месяц) [59].

26 сентября 1924 г. вступило в действие новое Положение о городских Советах окружных и заштатных городов и поселков городского типа [60]. Это положение практически полностью копировало предыдущее, а изменения коснулись только перемен в классификации городских поселений – вместо «уездных» появилось новое название – «окружные».

К концу 1924 г. зримые успехи в реализации курса на оживление деятельности Советов, изменения стиля и методов работы, рост их авторитета и влияния среди крестьянства отсутствовали. По-прежнему все вопросы жизни села разрешались в большинстве случаев либо единолично его председателями, либо на общих сходах крестьян. И то, и другое вызывало тревогу у властей: в первом случае такое положение характеризовалось как «оторванность от масс», во втором – как «подчинение массам». Аппарат сельсовета на практике состоял только из его председателя, мало подготовленного для ведения канцелярской работы. Впоследствии на VII Всебелорусском съезде Советов (май 1925 г.) нарком внутренних дел республики А. И. Хацкевич говорил, что «состав сельсовета заключался в лице председателя сельсовета с его неизбежной папкой, в которой находились вся канцелярия и дела сельсовета» [61, с. 235].

Ситуация несколько улучшилась с укрупнением сельсоветов и появлением второго штатного работника – секретаря, а также ростом зарплаты председателей сельсоветов с 5–10 до 15 р. 50 коп. Однако и новая зарплата, по мнению руководства белорусского НКВД, удовлетворить не могла и заставляла председателя и секретаря сельсовета (в большинстве своем бедняков) «обеспечивать свое существование работой по сельскому хозяйству в ущерб работе Совета». По оценке НКВД сельсоветы так и не смогли стать «центром общественной жизни, ...ее строителем и руководителем», по-прежнему не имели «достаточного авторитета», зачастую будучи «совсем беспомощными во всех хозяйственных, кооперативных и общественных кампаниях» [62, л. 60–60об.].

Новое административно-территориальное деление и новая система местных органов власти позволили значительно продвинуться в решении одной из основных задач советского строительства в 1920-е гг. – сокращения штатов госаппарата и расходов на его содержание. Число платных работников в сельсоветах уменьшилось с 3277 (председатели сельсоветов) до 2410 (председатели и секретари сельсоветов). В прежних штатах волисполкомов насчитывалось 2320 платных сотрудников (696 – выборных, 1624 – технических), в райисполкомах их стало 1300 (500 выборных и 800 технических работников). В президиумах и секретариатах уисполкомов было занято 255 платных работников, а в президиумах и секретариатах окрисполкомов – 210. При этом удалось значительно поднять зарплату всем категориям работников местных Советов. Если месячная зарплата члена волисполкома равнялась 35 р., то в райисполкоме – 52,5 р. Член уисполкома получал в месяц 80 р., а окрисполкома – уже 118 р. Несмотря на это орготдел ЦК КП(б)Б отмечал, что «оплата труда низовых работников в связи с увеличением нагрузки их считается недостаточной», и поэтому районные и окружные руководители жаловались на «небрежное отношение к работе, а иногда даже отказы от нее» этой категории советских служащих [63, л. 342, 348–348об.].

В целом в результате нового районирования и общего сокращения местных учреждений и организаций в БССР количество бюджетных местных учреждений уменьшилось на 62 %, их штаты – на 52 %, общая сумма административно-управленческих расходов – на 32 % (табл. 2.1) [64, с. 133].

Таблица 2.1

**Результаты реорганизации
административно-управленческого аппарата в 1924 г.***

Период	Количество		Содержание сотрудников, р.
	учреждений	штатных единиц	
До районирования	3505	7836	2023566
После районирования	1316	3786	1385067

*Источник [64, с. 133].

Для повышения авторитета и активности территориальных органов власти на 1925 г. правительство БССР в качестве первоочередной поставило задачу расширить права и обязанности райисполкомов и сельсоветов. В начале февраля 1925 г. состоялось республиканское совещание председателей райисполкомов, обсудившее конкретные

меры по оживлению деятельности Советов. В обязанности членов сельсоветов вменялось участие в практической деятельности различных комиссий и проведение отчетов перед избирателями (не реже одного раза в три месяца). Для повышения роли сельсоветов в соблюдении революционной законности расширялись их полномочия в решении споров между отдельными гражданами и группами населения. Любое земельное, налоговое или другое дело, любая жалоба отдельных лиц или групп лиц не должны были рассматриваться вышестоящими советскими органами без предварительного разбора в сельсовете. Если сельсовет оказывался неправомочным в решении какого-либо вопроса, он все равно должен был дать по нему соответствующее заключение, после чего этот вопрос передавался в вышестоящую инстанцию [61, с. 341–342].

На республиканском уровне задачу расширения прав райисполкомов поставил VII Всебелорусский съезд Советов (май 1925 г.). Прежде всего обращалось внимание на необходимость расширения финансовых возможностей районных органов власти и управления. Одновременно намечалось расширение сферы полномочий сельсоветов по решению вопросов местного значения. Съезд дал поручение ЦИК и СНК БССР в соответствии с этими новыми задачами разработать новые Положения о местных органах власти и управления [65, с. 295–299].

Новые положения о сельских и местечковых Советах, районных съездах Советов и райисполкомах были утверждены ЦИК и СНК БССР 3 и 10 июля 1925 г.

Для повышения доверия крестьян к Советам несколько смягчался прежний непропорциональный принцип при выборах депутатов на районные съезды: если от села по-прежнему один депутат выбирался от 500 жителей, то Советы фабрично-заводских поселков, фабрик, красноармейских частей – один на 100 избирателей (вместо 50 ранее). К тому же горсовет окружного города своих представителей на районный съезд уже не мог посылать [66, с. 65].

Как и окрисполком, райисполком получил право от своего имени издавать обязательные постановления по вопросам охраны общественного порядка, благоустройства, здравоохранения и борьбы с незаконным винокурением, стихийными бедствиями и потравками. За нарушение своих (а не только окрисполкомовских, как ранее) обязательных постановлений райисполком мог налагать административные взыскания в виде штрафов в размере не выше 25 р. или принудительные работы на срок не свыше 15 дней с правом замены одного вида наказания другим [66, с. 66].

Кроме того, райисполкому предоставлялось право приостанавливать под свою ответственность действия и распоряжения окружных отделов и учреждений, противоречивших местным условиям или законам с одновременным сообщением об этом данному отделу или учреждению, президиуму окрисполкома; регулировать (а не просто наблюдать) деятельность представителей окружных отделов на территории района.

Вместо прежней короткой фразы о руководстве сельсоветами новое положение давало подробный перечень конкретных средств и методов такого руководства: инструктирование и информирование сельсоветов о всех решениях правительства и своих мероприятиях, вынесение на их предварительное обсуждение проектов мероприятий, периодическая организация на местах совместных заседаний с сельсоветами [66, с. 67].

Сельские и местечковые Советы получали право обсуждать и разрешать все вопросы, касавшиеся устройства местной жизни. Особо подчеркивалось, что сельские и местечковые Советы прежде всего обязаны защищать трудящихся от эксплуатации их зажиточными слоями населения. Это выражалось главным образом в защите батрачества и борьбе с кабальными сделками и ростовщичеством [66, с. 53–54].

В структуре сельских и местечковых Советов появлялся президиум: сельсоветовский из 3 членов, местечковый – от 3 до 7 членов. Члены президиума избирали председателя, заместителя и секретаря. В период между пленарными заседаниями Совета президиуму предоставлялись все права Совета. Председатель мог единолично разрешать все вопросы, входящие в компетенцию президиума, но обязывался представлять свои решения на его утверждение. Подобный шаг должен был поднять авторитет низовых органов власти, расширить коллегиальность в их деятельности, однако на практике президиумы сельских и местечковых Советов оказались «мертворожденными» и лишь усложнили процедуру решения местных вопросов.

Как и прежде, основной задачей сельских и местечковых Советов оставалось исполнение решений вышестоящих органов советской власти, однако в случае отрицательного отношения к ним (признание «нецелесообразными» и «незаконными») низовые Советы получили право (не приостанавливая исполнение) возбуждать через райисполком перед окружным исполкомом вопрос об их отмене или изменении. При этом райисполком мог, не передавая вопроса в окрисполком, изменить свое постановление в соответствии с предложением сель-

ских и местечковых Советов. В противном случае он представлял хатайство в окрисполком со своим заключением. Несмотря на то, что об этом праве было указано лишь в положении и местечковых Советах, но на практике оно могло применяться и сельсоветами [66, с. 54].

Росту авторитета низовых Советов должно было способствовать закрепленное в положении правило, согласно которому все вышестоящие органы обязывались рассматривать заявления граждан деревни и местечка (за исключением жалоб на сами сельские и местечковые Советы) только при наличии заключения соответствующего Совета.

Важнейшим новшеством явилось предоставление сельским и местечковым Советам право иметь собственный бюджет, что создавало перспективу роста их реальных возможностей исполнять свои социально-экономические функции. В хозяйственной сфере главное внимание в соответствии с государственной политикой кооперирования сельского и местечкового населения обращалось на развитие различных форм кооперации трудового населения. В сфере здравоохранения на низовые Советы возлагалась практически малореальная обязанность организации больниц, амбулаторий, фельдшерских пунктов и других лечебно-санитарных учреждений.

Таким образом, в целом местные органы власти получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий, что создавало условия для активизации их деятельности. Окрисполкомы, в сравнении с ликвидированными уисполкомами, разгружались от мелких административно-хозяйственных функций, благодаря чему получали большие возможности осуществлять общее руководство, плановую и свою организационную деятельность. Начали разрабатываться перспективные планы хозяйства округов. Райисполкомы в отличие от прежних волисполкомов получили большую самостоятельность с довольно широкими бюджетно-хозяйственными правами.

3 апреля 1926 г. было принято новое положение о горсоветах БССР [67]. Практика работы горсоветов показала, что набор и объем предоставленных им положением 1922 г. прав был недостаточным для того, чтобы сделать горсоветы «действительными организаторами и руководителями жизни и хозяйства города». Считалось необходимым, во-первых, расширить права и обязанности горсоветов и их депутатов, во-вторых, – оформить исполнительные органы горсоветов, определить принципы и конкретные механизмы взаимоотношения их с другими советскими органами, в-третьих, подвести под деятельность горсоветов материальную базу, предоставив им бюджетные права.

Согласно этому положению горсоветы создавались во всех без исключения городах БССР и избирались сроком на один год как высшие органы власти на своей территории с правом издавать обязательные постановления. Главной функцией горсовета определялась хозяйственно-культурная – «поднятие хозяйственного и культурного состояния города, улучшение жизни и быта населения», для чего горсовет объединял и руководил деятельностью всех подведомственных ему учреждений, составлял, рассматривал, утверждал и исполнял собственный городской бюджет и утверждал отчет по его выполнению. Однако бюджетные права горсовета были ограничены тем, что соответствующие исполкомы (окружные или районные) могли пересматривать утвержденный горсоветом бюджет «как в отношении соответствия их действующим законам, так и по существу». Это давало возможность вышестоящим органам через такую корректировку реально контролировать практическую деятельность горсоветов.

Горсоветы избирались по нормам, устанавливавшимся ЦИК БССР на каждый год. В 1926 г. действовала следующая норма: в городах с населением от двух до 5 тыс. избирателей – один депутат от 40 избирателей, от 5 до 10 тыс. – от 50 избирателей, от 10 до 20 тыс. – от 75, от 20 до 35 тыс. – от 125 избирателей и т. д. Однако на местах эти нормы пересматривались, руководствуясь «политической целесообразностью». Так, ссылаясь на большое число «неорганизованных» (т. е. не состоявших в профсоюзах) избирателей, в Могилеве и Слуцке установили свои нормы для членов профсоюзов (в Могилеве и Слуцке – один депутат от 50 избирателей) и для «неорганизованных» (в Могилеве – один от 150, в Слуцке – от 100 избирателей) [68, л. 322]. Но уже в 1927 г. такой «разнобой» был ликвидирован – ЦИК БССР утвердил единые для всех городов нормы, зависевшие только от численности городского населения [66, с. 62].

Положение возлагало на депутатов горсовета обязанность поддерживать тесную связь со своими избирателями путем регулярных отчетов на специальных собраниях и информирования о работе горсовета на профессиональных, производственных и иных собраниях и совещаниях. Для «живой» связи горсовета с избирателями заседания горсовета рекомендовалось устраивать «ближе к трудящемуся населению – на фабриках, заводах, клубах профсоюзов и т. п.», а также привлекать на заседания горсовета с совещательным голосом представителей и членов фабзавкомов, профсоюзов, Красной Армии, делегатских женских собраний и т. п.

Менялась структура управления городом. Горсоветы создавали свой исполнительный орган – президиум горсовета (в окружных городах в составе не более 11 членов, в неокружных – не более 7). Председатель горсовета избирался пленумом, а его заместитель и секретарь – президиумом. В промежутках между пленарными заседаниями горсовета президиум пользовался всеми правами горсовета. Горсоветы своих отделов не создавали, а пользовались аппаратом окружного или районного исполкома, что значительно снижало степень самостоятельности городских органов.

Важнейшей сферой ответственности горсоветов было коммунальное хозяйство: благоустройство городов, развитие коммунального строительства (в частности, регулирование жилищного дела), руководство электростанциями, водопроводами, канализацией, организация противопожарной охраны, городского транспорта, городских банков и участие в других банках. В виду особо важного значения для жизни города состояния коммунального хозяйства горсоветы могли (с особого разрешения ЦИК БССР) создавать свои отделы коммунального хозяйства. Чтобы обеспечить возможность осуществления хозяйственных задач, горсоветы получили права юридического лица, а также возможность брать займы как в СССР, так и за границей.

В своем ведении горсоветы могли иметь различные промышленные и торговые предприятия, эксплуатируя их или непосредственно, или путем сдачи в аренду, а также «другими установленными законом способами». Им предоставлялось право получать в свое управление предприятия, подведомственные высшим органам, но находившиеся на территории данного города.

Реализация политики белорусизации, получившей официальный государственный статус в июне 1924 г., привела к организации в республике национальных Советов. Это стало продолжением национально-государственного строительства, в результате которого в СССР появились автономные республики, автономные области и национальные округа. III Всесоюзный съезд Советов (май 1925 г.) принял Постановление «О советском строительстве», которым предусматривалось «в случае значительной численности национальных меньшинств образование отдельных Советов с употреблением языка этих меньшинств, организация школ и судов на родном языке и т. д.» [40, с. 556]. II сессия ЦИК БССР (июль 1924 г.) в Постановлении «О практических мероприятиях по проведению национальной политики в Белоруссии» подчеркнула необходимость «обеспечить возможность выделения ме-

стностей с преобладающим еврейским, польским, латышским и другим населением в самостоятельные единицы, в случае, если таковое выделение не будет резко нарушать основания и системы нового административно-хозяйственного деления республики» [70, с. 43].

Национальные советы начинают создаваться с конца 1924 г. (табл. 2.2). При их образовании прежде всего учитывался этнический состав населения, а экономические, административные и другие мотивы имели второстепенное значение [71, с. 269].

Таблица 2.2

Количество национальных Советов в БССР в 1924–1926 гг.*

Год	Национальные советы					Всего
	еврейские	русские	польские	немецкие	латышские	
1924	7	–	–	–	2	9
1925	11	1	2	1	5	20
1926	18	1	13	2	4	38

*Источник [72, с. 96].

При организации национальных советов местные органы власти за основу нередко брали принцип исключительно национальный, а не национально-территориальный. Так, в некоторые национальные административно-территориальные образования входили только представители титульной для Совета национальности, а все остальные распределялись по ближайшим сельсоветам. Это затрудняло работу по ликвидации национальной обособленности и создавало основу для обострения межнациональных отношений.

Все 1920-е гг. партийные и советские руководящие органы постоянно ориентировали местную вертикаль власти на необходимость усиления связи с массами трудового населения как главное условие прочности советской власти и гаранта эффективного осуществления ее задач. Не проходило ни одного съезда, ни одного совещания (разного уровня) по советскому строительству, где бы такая задача не ставилась. В ее решении власти большие надежды возлагали на комиссии при сельских, местечковых и городских Советах. Первые такие комиссии при сельсоветах в качестве эксперимента появились в БССР еще в 1924 г. [62, л. 60–61]. Положение о сельских Советах 1925 г. уже предусматривало создание сельскохозяйственной, культурно-просветительской и санитарной, финансово-налоговой, местного хозяйства и благоустройства, торгово-кооперативной комиссий. А положение о горсоветах 1926 г. требовало в обязательном порядке организацию минимум пяти секции: коммунально-жилищной, финан-

сово-бюджетной, народного образования, здравоохранения и кооперативно-торговой. По мере надобности могли создаваться секции и по другим отраслям работы.

Специальное Положение о комиссиях при сельсоветах было утверждено 23 октября 1925 г. Каждая из этих комиссий возглавлялась членом Совета, а общее руководство ими осуществлялось президиумом сельсовета [9, с. 189].

Официально к концу 1926 г. в 757 сельских и местечковых Советах БССР (61 % их общего числа) действовали 4424 комиссии, которые за период с 1 января 1926 г. по 1 января 1927 г. провели 9752 заседаний (в среднем по 2–3 за год), рассмотрели и внесли на утверждение президиумов Советов 28223 вопроса. Из 19286 человек, принявших участие в работе этих комиссий, было 12363 члена Советов, 7923 – сельские и местечковые активисты [69, л. 182].

Таким образом, с 1924 г. заметно стремление партийно-советского руководства республики активизировать местные органы власти и управления. Прослеживается желание перераспределения конкретных исполнительских («оперативных») функций на уровень районов. Хотя главной задачей местных государственных структур по-прежнему оставалась реализация в своих регионах приоритетных направлений государственной политики (прежде всего развития кооперации на селе), решений союзного и республиканского центров, сфера их полномочий в экономической и социально-культурной областях значительно расширялась. Многие из этих функций в то время звучали декларативно, под них не было реального финансового обеспечения, однако существовала уверенность, что с укреплением экономической мощи государства будет расширяться и наполняться местная материально-финансовая база. Территориальные органы советской власти должны были четко и ясно представлять свои задачи на будущее и одновременно учиться их решать уже сейчас, при наличных средствах и ресурсах.

2.1.3. Оптимизация советского государственного аппарата: попытка реализации системного подхода в 1927–1929 гг.

В 1927 г. под влиянием официального курса на сокращение административно-управленческих расходов, упрощение системы управления и приближение органов власти к населению продолжалась и реорганизация управленческого аппарата. Достигнутые в ходе административно-хозяйственной реформы 1924 г. успехи в этом деле

вскоре стали нивелироваться имманентно присущей всему госаппарату бюрократической тенденцией к своему расширению: на 1926/27 хоз. г. в БССР затраты на аппарат управления планировалось увеличить на 10 % [73, с. 43]. Это явно диссанировало официальной партийно-государственной политике всеобщей экономии и директиве XV съезда ВКП(б) о сокращении в течение 1927/28 хоз. г. административно-управленческих расходов не менее чем на 20 %.

В результате реорганизации аппарата управления предполагалось за республиканскими органами оставить основную функцию – общее планирование и регулирование, общее руководство и проверку исполнения, всю же практическую исполнительскую работу, ранее осуществлявшуюся наркоматами, передать низовым органам (главным образом районам). Председатель СНК И. А. Адамович так оценивал значение этой реорганизации: «Такая организация всей системы работы советского аппарата, помимо материального эффекта (уменьшение аппарата), должна дать политический эффект, ибо, разгружая центральные органы от текущей практической работы и мелкой опеки, оставляя за ними только общее руководство и предоставляя низовым органам больше прав, она тем самым возлагает и больше ответственности на низовые органы, заставляет их усилить свое внимание хозяйственными вопросам, с другой стороны, она вносит большую упорядоченность в общую систему работы советских органов, так как, благодаря этой реорганизации центральные органы будут знать, что они могут требовать от низовых органов и в каких вопросах последним должно быть предоставлено право работать самостоятельно» [74, с. 27].

Планировалось перейти на функциональную (инспекторскую) системы управления. Эту систему предполагалось распространить прежде всего на наркоматы и частично – на отделы окрисполкомов. В этих учреждениях ликвидировалось деление на отделы, подотделы, части и т. п., при этом каждый работник аппарата (ответственный исполнитель – инспектор) должен был целиком отвечать и отчетываться за порученное ему дело непосредственно перед руководителем учреждения (наркомом, председателем окружного исполкома). Переход от отделов к инспекциям не ограничивался внешними структурными изменениями, его содержательную сторону составляла передача непосредственного административного и хозяйственного управления от наркоматов в округа и от округов – к районам и горсоветам с закреплением за инспекторами общего руководства, общего надзора и планирования в масштабе республики или округа. Несомненными преиму-

ществами такой системы считалось, во-первых, устранение параллелизма в работе, упрощение самого аппарата, во-вторых, установление персональной ответственности за порученный участок работы. Вся техническая работа объединялась в одной общей канцелярии – секретариате наркомата или окрисполкома.

Вопрос о реорганизации государственного аппарата стал главным в работе объединенного Пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б 3 апреля 1927 г. Были определены основные направления совершенствования работы госаппарата: упрощение структуры и системы работы, ликвидация параллельных функций, отказ от чрезмерной бюрократической централизации и мелочной опеки над низовыми органами, сокращение и упрощение всей системы отчетности, установление действенного контроля над исполнением постановлений, сокращение личного состава аппарата с одновременным повышением его квалификации [75, с. 421].

Соответственно, по уже сложившейся традиции, в декабре 1927 г. ЦИК и СНК БССР приняли постановление «О реорганизации и упрощении советского аппарата и о расширении прав местной власти» [76]. Наркоматы просвещения, здравоохранения, труда, торговли, юстиции, внутренних дел (кроме милиции), социального обеспечения, РКИ переводились на функциональную структуру.

За центральным аппаратом закреплялись функции планирования, регулирования, общего управления и контроля, а функции конкретного управления децентрализовывались и передавались окрисполкомам, а от окрисполкомов – райисполкомам и горсоветам. Так, окрисполком получил право утверждать окружные бюджеты, сдавать в аренду и заключать договора по госземимуществам, распоряжаться специальным и запасным земельными фондами для переселения, решать вопрос о приеме в гражданство БССР, руководить коммунальными предприятиями окружного значения и всеми лечебными учреждениями на территории округа. Аппарат окружных органов также значительно упрощался. Часть прежних отделов сохранялась: секретариат (организационные функции и техническое обслуживание всех инспекций), административный (охрана общественного порядка, ЗАГС, адресный стол, дела культов, административные дела, относившиеся до реорганизации к ведению секретариата ОИК), финансовый, земельный, военный (окружной военный комиссариат) отделы, статбюро. Остальные отделы ликвидировались и вместо них создавались инспекции народного образования, здравоохранения, торговли, социального обеспечения, труда, коммунального хозяйства, дорожного дела и местной промышленности.

Инспекторская система управления предполагала ликвидацию большинства отделов окрисполкомов: в связи с передачей административного и хозяйственного руководства из окротделов в районы и горсоветы сохранявшиеся за округами функции общего руководства, общего надзора и планирования в масштабах округа передавались инспекторам окрисполкома.

Непосредственные исполнительские («оперативные») функции переходили райисполкомам и горсоветам окружных городов. В частности, за райисполкомами закреплялись практически все учреждения, находившиеся на территории районов. Они получили ряд функций окружных финотделов: право окончательно составлять на основе контрольных цифр и директив окрисполкомов районный бюджет с последующим утверждением его районным съездом Советов; давать льготы, отсрочки и рассрочки платежей по местным налогам и самообложениям, выносить предварительные заключения по жалобам, касающимся промыслового и подоходного налогов. В земельной политике райисполкомы могли собирать плату с населения за землеустройство, предоставлять (полностью или частично) льготы по землеустройству, руководить всем агрономическим имуществом в районе, заключать договора на эксплуатацию государственного земельного имущества районного значения и т. д.

В связи со значительным расширением функций в сфере образования, здравоохранения и культуры были внесены изменения в структуру районных органов управления: упразднена должность заведующего культурно-просветительной частью райисполкома (который до этого отвечал за весь комплекс культурно-просветительных мероприятий), а для руководства системой просвещения вводилась новая должность – районный инспектор народного просвещения; руководство делами здравоохранения возлагалось на санитарного врача или врача районной больницы, социальным обеспечением – на члена РИК, ведавшего ККОВ, охраной труда – на районного уполномоченного труда (одновременно являвшегося уполномоченным страхкасы).

Постановление предусматривало передачу полностью под управление городов городского хозяйства с созданием специальных городских отделов коммунального хозяйства. При горсоветах также создавались инспекции народного просвещения и охраны здоровья. Постановления и директивы горсоветов в других отраслях работы должны были проводиться через соответствующие отделы и инспекции окрисполкомов, при этом эти отделы и инспекции о выполнении своих заданий отчитывались перед горсоветами.

Расширялись и возможности сельских и местечковых Советов. Они дополнительно получили право выдавать удостоверения личности советским гражданам, постоянно живущим на территории Совета, заверять доверенности, подписи, а также договоры купли-продажи. В области сельского хозяйства и землеустройства сельские и местечковые Советы могли регистрировать и утверждать договоры об аренде земли сельскими хозяйствами. Сельские и местечковые Советы, имевшие свои бюджеты, становились юридическими лицами с правом отчуждать имущество, которое находилось в их ведомстве, сдавать в аренду все имущество, участки земли под строительство, нанимать и увольнять рабочих и служащих.

В связи с принятием нового союзного положения о городских Советах (8 февраля 1928 г.) ЦИК и СНК БССР 28 декабря 1928 г. утвердили свое новое положение, которое фактически не отличалось от образца 1926 г. Существенным новшеством (на практике в республике реализованном только в конце 1930-х гг.) было возможность создания в городах с населением свыше 100 тыс. человек районных Советов [77], [78].

Одним из направлений активизации местных Советов власти по-прежнему рассматривали деятельность комиссий. К осени 1928 г. комиссии были (за редким исключением) организованы при всех сельсоветах. Их количество и состав в разных сельсоветах значительно отличались: в некоторых было по две–три комиссии, в других – до семи. Обычно комиссии состояли из пяти–шести, в редких случаях – 10–12 человек. На 1 июня 1928 г. по 18 горсоветам насчитывалось 104 секции (3024 членов), среди которых члены горсоветов составляли абсолютное большинство (64,6 %) и только 35,45 % – городской актив [79, с. 13, 15]. Соотношение членов Советов и актива в работе комиссий власть не устраивало – ведь они создавались прежде всего для привлечения к советской работе не входивших в состав Советов активистов из рабочих и крестьян.

По оценке белорусского правительства эффективность работы сельсоветовских комиссий была низкой. В массе своей они созывались время от времени, а нередко вся деятельность ограничивалась проведением первого организационного заседания. Комиссии в большинстве случаев не привлекались сельсоветами ни для предварительной подготовки вопросов, решавшихся сельсоветами, ни для проведения каких-либо обследований. В случае, если комиссии все же проводили такие обследования, чаще всего их результаты сельсоветы в своей работе не учитывали [39, с. 13]. Подобного рода оценка деятельности комиссий давалась и в постановлении ЦК КП(б)Б от 8 июля 1928 г. «О массовой

работе Советов и осуществлении советской демократии»: «работа комиссий... в большинстве Советов еще не развернута; в абсолютном большинстве Советов вся их деятельность ограничивается формальной организацией...» [80, с. 46].

Лучше обстояло дело с работой секций при горсоветах. Наиболее активно действовали секции коммунальная, РКИ, охраны здоровья. Однако часть их, как и в сельсоветах, существовали лишь на бумаге, не получая никаких заданий от горсоветов по решению плановых вопросов «с вызывом в качестве докладчиков как на пленумы, так и президиумы горсоветов» [34, с. 70].

17 сентября 1929 г. ЦИК и СНК БССР приняли новое постановление о дальнейшей реорганизации и упрощении советского аппарата. Местным органам власти (от окрисполкомов до сельсоветов) дополнительно передавался ряд функций в области финансов, земледелия и здравоохранения, коммунального хозяйства, социального обеспечения и административного управления [81]. Например, райисполкомы получили право возвращать переплаты и неправильно взысканные штрафы, наложенные в административном порядке, до утверждения бюджета давать разрешение на уплату задолженностей по зарплате рабочих и служащих районных учреждений и т. п. Наиболее серьезными можно считать право сельсоветов (в связи с очередным кризисом хлебозаготовок) налагать штрафы в административном порядке на уклонявшихся от сдачи хлеба государству в пределах до пятикратного размера стоимости несданного количества хлеба с применением в случае необходимости продажи с торгов имущества соответствующих лиц.

При райисполкомах создавалась административная часть для руководства всей административной работой в районе и районной милицией, при этом с целью экономии средств и недопущения роста штатов заведующий административной частью одновременно являлся и начальником районной милиции.

Требования высших союзных партийно-советских органов проводить жесткий режим экономии и сокращать административно-управленческие расходы в БССР привели к пересмотру первоначально намеченных на 1926/27 хоз. г. расходов по содержанию советского аппарата с 5240 тыс. р. до 3744,6 тыс. р. [34, с. 49]. Наибольший эффект дала административно-территориальная реорганизация 1927 г., позволившая уменьшить численность управленческого персонала на 1172 единицы и на 1095 тыс. р. (на 26,5 %) – расходы на его содержание. Вместе с тем сокращение управленческого персонала привело к обострению проблемы безработицы, возросшей на 17,7 % главным об-

разом за счет сокращения штатного состава технического персонала органов территориального управления [82, л. 24–25].

В 1928 г. задача сокращения аппарата управления и административно-управленческих расходов решалась лишь на уровне центральных и окружных органов: за год штаты государственных органов и организаций, состоявших на госбюджете, уменьшились с 3670,5 до 2402 единицы (на 34,6 %). В том числе аппарат центральных органов управления был урезан с 1308,5 единиц до 926 (на 29,2 %), а окружных – с 2362 до 1476 единиц (на 37,5 %). В целом же центральный и окружной управленческий аппарат (по госбюджету и местным бюджетам) сократился с 6277 до 4192,5 единиц (на 32,7 %), а экономия управленческих расходов составила 2240 тыс. р. [71, с. 290].

На 1928/29 хоз. г. штаты управленческого аппарата, финансировавшегося из госбюджета, потеряли 254,5 единицы, в том числе в центральном аппарате – 53 (5 %), в окружном – 211,5 (11,5 %) [83, с. 31]. В целом к весне 1929 г. в результате рационализации госаппарата численность его работников сократилась на 34,2 %, что позволило сэкономить 5395000 р. [83, с. 30].

В 1928 г. была упрощена и установлена единая система отчетности по советскому строительству. Ранее сельсовет давал сведения по 34 формам (16504 вопросов), райисполком – по 35 (45511 вопросов), окрисполком – 6 (13908). По новой системе все стали отчитываться по одной форме: сельсоветы и райисполкомы отвечали на 5975, окрисполкомы – на 8324 вопросов [84, с. 246].

На XVI Всесоюзной партконференции (апрель 1929 г.) идеи реформирования системы государственного управления получили свое развитие. Были определены базовые принципы дальнейшей реорганизации системы управления: во-первых, централизация планирования и руководства в основных вопросах при одновременной децентрализации отдельных оперативных функций; во-вторых, проверка исполнения; в-третьих, совершенствование структуры государственных учреждений путем четкого разграничения функций отдельных его частей, ликвидации промежуточных инстанций [85, с. 222–238].

До повсеместного осуществления этой реорганизации было решено предварительно проверить различные ее варианты на практике в нескольких административно-территориальных единицах. Для этого в мае 1929 г. ЦК ВКП(б) принял постановление о создании в пяти округах (в том числе и Витебском округе БССР) окружной-районной системы управления путем «переноса значительной части оперативных

функций, исполняемых округами, в районы и из районов – в сельсоветы, перестроив в соответствии с этим аппарат округов и усилив районный и сельский аппарат». Это решение было оформлено Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об опытно-показательных округах» от 10 июля 1929 г.: планировалось образование пяти опытно-показательных округов – Челябинского, Курского, Армавирского, Винницкого и Витебского [86]. В БССР решение о создании Витебского опытно-показательного округа было оформлено Постановлением ЦИК и СНК республики от 22 июля 1929 г. [87]. Конкретные меры в этом направлении определялись в постановлении Президиума ЦИК и СНК БССР от 12 октября 1929 г. «О реорганизации окружной-районной системы управления Витебского опытно-показательного округа» [88].

Исполнительные функции Витебского окрисполкома значительно сокращались, большая их часть передавалась райисполкомам и Витебскому горсовету. В свою очередь часть функций районных Советов переходила сельсоветам. За окрисполкомом прежде всего закреплялись вопросы «планирования, контроля и живого инструктажа низовых звеньев аппарата». Основные операционные функции переходили райисполкомам и Витебскому горсовету. В частности, в области сельского хозяйства для окрисполкома главным стали «планирование, контроль и инструктирование всех мероприятий по сельскому и лесному хозяйству государственного и местного значения», а для райисполкомов – «составление и осуществление детальных планов практических мероприятий по организации, укреплению и развитию сельского хозяйства, его коллективизации и индустриализации». Схожее – и в отношении местной промышленности: окрисполком должен был осуществлять «общее управление, планирование и контроль деятельности всей местной промышленности», а Витебский горсовет и райисполкомы – «непосредственное управление деятельностью подчиненных трестов и комбинатов и контроль их деятельностью... назначение, перемещение и увольнение директоров трестов и комбинатов, ...управление кустарной промышленностью и регистрация уставов артелей». Райисполкомы и Витебский горсовет получили право «самостоятельно назначать, перемещать и увольнять всех без исключения заведующих учреждений, операционных работников, специалистов и сотрудников аппарата».

Аппарат окрисполкома, горсовета и райисполкомов перестраивался по принципу ответственных исполнителей без каких-либо структурных делений, с расширением прав и компетенции непосредственных исполнителей и возложением на них полной ответственности за выполнение порученной им работы.

Первоначально институт ответственных исполнителей на практике был внедрен на уровне окрисполкома. Каждый сотрудник лично полностью отвечал за порученное дело и имел заместителя (одного другому), который должен был знать работу замещаемого сотрудника. Все ответственные исполнители подчинялись непосредственно председателю окрисполкома (или его заместителю), при этом руководство их работой не объединялось по определенному отраслевому принципу.

Но после шести месяцев работы реорганизованного аппарата обнаружилась отрицательная ее сторона – отсутствие связи между отдельными исполнителями, их обособленность, что ограничивало возможности комплексного решения социально-экономических проблем. Сами авторы системы ответственных исполнителей пришли к выводу о необходимости создания в аппарате окрисполкома четырех отраслевых групп: промышленности, строительства и транспорта; торговли, финансов, страхования; сельского хозяйства; социально-культурного строительства и труда. Каждая группа объединяла всех инспекторов конкретной отрасли и возглавлялась членом президиума окрисполкома, который имел право самостоятельно решать все текущие вопросы отраслевой работы.

Важнейшей целью реорганизации аппарата управления в условиях перехода к пятилетнему планированию народным хозяйством было усиление роли окрисполкомов в области планирования и контроля за выполнением планов. Первоначально предполагалось осуществить в окружном аппарате полное разделение планирования и контроля исполнения: окружная плановая комиссия должна была разрабатывать все планы (и окружного, и районного масштабов), а инспекторы – контролировать их выполнение. Таким образом, инспекторы не принимали участия в плановой работе, а плановики оставались в стороне от контроля за выполнением планов. Такое положение приводило к своеобразному «разделению властей» и необходимости поиска между плановиками и инспекторами разумного компромисса.

Однако данный вариант более подходил для прежней системы планирования, носившей преимущественно индикативный характер. В условиях укреплявшейся централизации руководства экономикой и директивного подхода к планированию по пятилеткам этот опыт признали отрицательным. Было решено строить деятельность окружного аппарата на базе единой планово-контрольной работы: один орган и планировал, и контролировал выполнение планов. Организационно такой принцип был оформлен в пределах четырех (отмеченных выше) отраслевых групп, внутри которых отдельные инспекторы одновре-

менно занимались и планированием, и проверкой выполнения планов. За пределами этих четырех групп планово-контрольные функции осуществляла отдельная группа по сводному планированию, основной задачей которой являлось составление сводного плана на основе отраслевых планов, подготовленных инспекторами [89, с. 113, 115].

Таким образом, с 1927 г. актуализировалась проблема оптимизации органов местной власти и управления путем перераспределения функций от республиканских на низовые (главным образом районные) структуры власти. Наркоматы и ведомства БССР должны были концентрировать свое внимание прежде всего на вопросах стратегического развития республики, общего планирования, общего руководства и проверки исполнения. Конечно, речь не шла о формировании какой-либо самостоятельной стратегической линии развития для БССР – республиканское руководство исходило из указаний общесоюзного центра и решало задачи их адаптации к условиям республики. Всю практическую исполнительскую работу, ранее осуществлявшуюся наркоматами, начали передавать низовым органам (главным образом районам и горсоветам окружных городов). В практику входили новые формы организации управленческой деятельности, которые должны были ликвидировать широко распространенный принцип «коллегальности», чаще всего на практике дававший возможность советским чиновникам списывать свои просчеты и ошибки на коллективные решения. Функциональная (инспекторская) система предусматривала усиление персональной ответственности кадров за свой участок работы.

Примечательно, что управленческие реорганизации в конце 1920-х гг. первоначально внедрялись не повсеместно, а выборочно. Шла проверка предложенных вариантов в отдельных регионах и структурах власти, что позволяло скорректировать изначальные теоретические новации с учетом практики их реализации. Такой рациональный подход к реорганизациям не только в сфере управления, но и в иных областях жизни общества, во всей советской истории был скорее исключением, чем правилом.

2.2. Под флагом «обострения классовой борьбы»: избирательные кампании в местные Советы БССР

2.2.1. Выборы 1921–1922 гг.: новые условия, старые методы

Большевистское руководство всегда открыто заявляло о своем разрыве с прежними, «буржуазными» представлениями о демократии и стремлении создания нового (по их мнению высшего) советского типа демократии. В. И. Ленин в 1921 г. утверждал, что «советский строй есть максимум демократизма для рабочих и крестьян, и в то же время он означает разрыв с буржуазным демократизмом и возникновение нового, всемирно-исторического, типа демократии, именно: пролетарского демократизма или диктатуры пролетариата» [90, с. 147]. Определяющим в понимании этого нового типа демократии являлась идея превращения «пролетариев и беднейших крестьян-полупролетариев... в постоянную и единственную основу всего государственного аппарата» и «неуклонное подавление сопротивления эксплуататоров», для достижения чего программа РКП(б) признавала не только возможным, но и необходимым лишение «эксплуататоров» политических прав и свобод [91, с. 42]. Отличительными чертами «социалистического характера демократизма советского» В. И. Ленин считал, во-первых, то, что «избирателями являются трудящиеся и эксплуатируемые массы, буржуазия исключается», во-вторых, что «массы сами определяют порядок и сроки выборов при полной свободе отзыва выбранных», в-третьих, что «создается наилучшая массовая организация авангарда трудящихся, крупнопромышленного пролетариата, позволяющая ему руководить наиболее широкими массами эксплуатируемых...» [92, с. 203]. Представляется важным при анализе и оценке избирательных кампаний 1920-х гг. учитывать эти сложившиеся к началу периода принципиальные представления правящих партийно-советских кругов о советском типе демократии.

Несмотря на внешний успех выборной кампании в местные Советы конца 1920 г., белорусское партийно-советское руководство ясно осознавало остроту положения в низовых органах власти. На объединенной конференции заведующих уездными отделами управления 29–31 января 1921 г. руководители белорусского НКВД отмечали, что «на местах есть лишь видимость советской власти благодаря внешности ее организации... в них /в волисполкомы и сельсоветы – *авт.*/ попали элементы, которым там не место... волисполкомы и сельсоветы создавались по разным принципам благодаря тому, что выезжавшими

в этот пожарный момент на места товарищами давались различные указания...» [34, л. 58].

Для организации выборов 1921 г. в сельские Советы и на волостные съезды Советов на основе российских правовых нормативных актов НКВД Белоруссии подготовил свою инструкцию, утвержденную ЦИК ССРБ 28 апреля 1921 г. [41, л. 11–13]. Выборы в сельсоветы (со ссылкой на Конституцию РСФСР) назначались уисполкомами и проводились один раз в три месяца. Инструкция содержала перечень лиц, лишенных избирательных прав в соответствии со ст. 65 Конституции РСФСР: лица, живущие на нетрудовые доходы, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, частные торговцы, монахи и служители религиозных культов и т. п. Эта инструкция устанавливала норму представительства в сельсовет – один депутат на 100 человек населения, при этом в сельсовете не могло быть более 50 и менее трех депутатов.

Для проведения выборной кампании создавались избирательные комиссии (уездные, волостные и сельские) из 3 членов каждая, которые формировались местными органами власти и ими же контролировались. Так, уездная избирательная комиссия создавалась решением уисполкома в составе двух представителей уисполкома и одного уездного профбюро, волостная – постановлением волисполкома из двух представителей от волисполкома и одного от уездной избирательной комиссии (председатель), сельская – постановлением уисполкома под председательством члена волостной избирательной комиссии. Выборы проводились на избирательных собраниях (в случае избрания сельсовета от различных, далеко отстоящих друг от друга селений, создавались отдельные избирательные участки) и считались состоявшимися при условии присутствия «половины избирателей». Однако активность крестьян на выборах была низкая и при строгом соблюдении этого требования во многих местах выборы вообще бы не состоялись. В связи с этим инструкция устанавливала возможность признания выборов состоявшимися и при меньшей явке, но при формальном условии «своевременного оповещения избирателей о собрании». Выборы могли проводиться «с согласия большинства... открытым голосованием», т. е. возможность тайного голосования еще не исключалась. Открытое голосование могло проводиться или по каждой кандидатуре отдельно, или списком. Избранным считался кандидат, получивший простое большинство голосов присутствовавших избирателей.

Инструкция предусматривала возможность отзыва членов сельсоветов в трех случаях: во-первых, по требованию, исходившему от

большинства избирателей сельсовета, во-вторых, если депутат не выполняет данных ему сельсоветом поручений, в-третьих, при осуждении за преступление. Согласно ей каждые три месяца собирались и волостные съезды Советов, делегатами которых являлись все депутаты сельсоветов.

Для организации выборов в городские и местечковые Советы 2 июля 1921 г. СНК ССРБ утвердил специальную инструкцию [43, л. 1, 32–33]. Как и сельсоветы, городские и местечковые Советы избирались сроком на три месяца. Избирательным правом могли пользоваться рабочие и служащие фабрик и заводов, красноармейцы, служащие общественных учреждений, лица, «добывающие средства к жизни производительным общепользным трудом, не эксплуатирующим чужого труда и не занимающихся торговлей (кустари, мелкие ремесленники)», а также учащиеся вузов и школьники, достигшие 18 летнего возраста. Норма представительства в городские и местечковые Советы дифференцировалась в зависимости от численности городского населения. Города и местечки с населением от 1500 до 5000 жителей выбирали по одному депутату на 100 граждан, с населением от 5000 до 7000 – одного депутата из 125 граждан, от 7000 до 10000 – одного из 150 и свыше 10000 – одного из 200. Выборы проводились на избирательных собраниях открытым голосованием по спискам или отдельным кандидатурам относительным большинством голосов.

Согласно законодательству, перевыборы в местные органы власти, избранные в ноябре–декабре 1920 г., должны были состояться через три (сельсоветы и волисполкомы) и шесть (уисполкомы) месяцев. Однако провели их лишь летом 1921 г., да и только в трех уездах (в июне – в Мозырском, в июле – в Минском и Борисовском). В трех остальных (Бобруйском, Слуцком и Игуменском) белорусский ЦИК перевыборы отменил из-за высокой активности антисоветских и криминальных вооруженных формирований [44, л. 24–24об.].

Одной из главных проблем в налаживании деятельности местных органов был явный дефицит необходимых власти как руководящих (ответственных), так и технических работников. Проведенная в апреле–июне 1921 г. Президиумом ЦИК ССРБ проверка показала, что из 116 председателей волисполкомов 46 не соответствовали своему назначению по деловым и политическим качествам, а в составе некоторых волисполкомов и сельсоветов оказались «враждебные советской власти элементы» [9, с. 176].

19 октября 1921 г. в Минске состоялось совещание председателя СНК ССРБ А. Г. Червякова с председателями уисполкомов. На нем

вновь рассматривались вопросы привлечения квалифицированных кадров управленцев в местные органы власти в условиях, когда выбранные члены волисполкомов и сельсоветов самовольно, несмотря на официальный запрет, покидали свои должности [6, л. 60]. Сложности с кадрами местных управленцев были связаны с рядом причин. Во-первых, с их низким материальным обеспечением и продолжавшимися систематическими долгами по выплате зарплаты. Так, за первое полугодие 1921 г. в Минском уезде задолженность по зарплате членам сельсоветов и волисполкомов составила 42640 тыс. р., по Бобруйскому – 23252 тыс. р., Мозырскому – 19000 тыс. р., Борисовскому – 52150 тыс. р. [36, л. 1–2]. Во-вторых, с широкой практикой бессистемных арестов членов сельсоветов и волисполкомов различными органами гражданской и военной власти. Для решения этих двух первоочередных проблем совещание отметило необходимость «своевременно выплачивать жалование, снабжать канцелярскими принадлежностями и выдавать пайки, освободить от трудовой и гужевой повинности членов сельсоветов и волисполкомов», а также разрешить аресты членов сельсоветов и волисполкомов только вышестоящим гражданским инстанциям [43, л. 60].

Кроме того, для стабилизации ситуации с местными кадрами продолжили использование и репрессивных механизмов. 19 ноября 1921 г. НКВД ССРБ подготовил и разослал на места циркулярное распоряжение, согласно которому члены сельсоветов и волисполкомов, самовольно покидавшие свои должности, должны рассматриваться «как лица злостные, вносящие дезорганизацию в государственный аппарат» и привлекаться к ответственности в административном и судебном порядке. В случае поступления заявления о сложении с себя выборных полномочий оно должно было рассматриваться президиумом уисполкома «с занесением в протокол мотивированного постановления» [44, л. 163].

Кроме дефицита ответственных работников требовалось решить проблему острой нехватки технических работников, прежде всего на уровне волостей и сельсоветов. В июле 1921 г. уездные исполкомы сообщали, что в Минском уезде в срочном порядке требуется для волостей четыре секретаря, 20 делопроизводителей и 20 переписчиков и журналистов, в Бобруйском – 21 делопроизводитель, в Мозырском – 10 секретарей и 18 делопроизводителей, в Борисовском – 8 секретарей и 35 делопроизводителей. Низкая зарплата и слабое продовольственное снабжение технических работников приводило к тому, что

люди отказывались работать на этих должностях. Для решения проблемы прибегли к знакомым военным методам – мобилизациям. Распоряжением ЦИК ССРБ Наркомату труда была поставлена задача принудительного направления технических работников в волости. В итоге удалось к концу августа 1921 г. для работы в волисполкомах и сельсоветах мобилизовать и отправить 108 человек делопроизводителей и секретарей, в том числе из Минска – 43, Игумена – 11, Борисова, Слуцка и Бобруйска – по 18 [36, л. 7].

На том же совещании в Минске 19 октября 1921 г. в Минске обсуждался вопрос о подготовке и проведении выборов в местные Советы, а также об избрании делегатов на III Всебелорусский съезд Советов. Было решено перевыборную кампанию начать с 10 ноября, к 5 декабря закончить все уездные съезды Советов, а Всебелорусский съезд Советов созвать к 10 декабря 1921 г. [43, л. 60]. В этот же день ЦИК утвердил такие сроки в официальном порядке [42, л. 37об.].

Перевыборы конца 1921 г. проводились на основе апрельской (для сельских Советов) и июльской (для городских и местечковых Советов) инструкций. На местах в эти инструкции, руководствуясь прежней практикой правового нигилизма и «революционной целесообразностью», местные органы власти вносили свои изменения. Так, руководство Игуменского уезда решило исключить из числа лишенных избирательных прав семьи красноармейцев и малоземельных крестьян, применявших наемный труд на постоянной основе, в то же время лишив избирательных прав «семьи бандитов». Эти новации Наркоматом внутренних дел ССРБ официально были отвергнуты. Вместе с тем предложение о лишении избирательных прав членов «семей бандитов» получило лишь формальное возражение, которое по своей сути стимулировало местные власти к его применению: белорусский НКВД подчеркивал, что лишение избирательных прав «семей бандитов» «хотя фактически и желательно, но юридически не может фигурировать в инструкции по перевыборам». В целом всем местным органам власти запрещалось «буквально изменять инструкцию, утвержденную президиумом ЦИК». Они могли «только преподать местам разъяснения к тому или другому пункту инструкции и то непротиворечивые самой сути инструкции» [46, л. 13–13об.].

В результате перевыборов конца 1921 г. белорусскому партийно-советскому руководству удалось решить главную проблему – обеспечить руководство правящей большевистской партии центральными и местными органами власти. «Среднестатистический» член

волисполкома существенно не отличался от своего предшественника 1920 г.: мужчина в возрасте от 20 до 40 лет с низшим образованием, крестьянин, большевик (в большинстве случаев) или беспартийный. Однако по уездам существовали свои особенности в партийном составе: так, в Минском и Борисовском уездах в волисполкомах незначительное большинство имели беспартийные. Как и в декабре 1920 г., в состав волисполкомов не вошло ни одного представителя других, кроме коммунистической, партий [38, л. 50–52об.]

Уездные съезды состоялись с 1 по 9 декабря 1921 г. На них небольшое преимущество получили беспартийные делегаты: 749 из 1373 (55 %). Тем не менее именно за коммунистами оказалось абсолютное большинство мест во вновь избранных уисполкомах (81 %), а также большинство избранных делегатов на III Всебелорусский съезд Советов (73 %). «Портрет» делегата Всебелорусского съезда выглядел так: белорус, коммунист в возрасте от 20 до 40 лет, со средним или низшим образованием, из крестьян или рабочих [подсчитано автором по: 38, л. 63–64, 161–161об.].

Переход к мирному развитию и нэпу создавал для большевистской власти опасность активизации «непролетарских» слоев населения, проникновение их во властные местные структуры. В этой связи прежний курс военного времени на обеспечение доминирования бедняцких слоев населения в местных органах власти сохранялся и оставался решающим направлением в советской работе. Результаты выборов в местные органы власти, степень партийно-советского контроля вышестоящих органов за их организацией и проведением определяли возможность проведения практической работы по реализации решений центральных правящих структур и в целом сохранение власти большевиков в крестьянской стране.

Предвыборная риторика в 1922 г. сохраняла стиль военного времени. В листовке к перевыборам, изданной Мозырским уисполкомом, говорилось: «...рабочий и крестьянин, смотри зорко за своим врагом, который одевает советскую маску, желая заслужить доверие и таким образом попасть в Советы, получить власть. Рабочий и крестьянин, смотри в оба глаза и будь начеку!». Выборы проводились прежними методами военного времени с произвольным толкованием законодательства (в том числе в вопросе лишения избирательных прав), избранием в члены сельсоветов крестьян «по очереди» [93, л. 78]. Кандидатуры в сельсоветы намечались волисполкомами и местными большевистскими организациями из беднейшего крестьянства и демо-

билизованных красноармейцев. В своем большинстве они получали поддержку на избирательных собраниях голосами тех же самых бедняков, составляя просоветское ядро органов советской власти на селе.

Из крестьян были избраны 97 % членов сельсоветов, среди которых более половины составили крестьяне-бедняки. Более важно было обеспечить необходимый для власти бедняцко-большевистский состав волостных съездов Советов, что, в свою очередь, позволило сформировать провластный состав волисполкомов. В волисполкомах коммунисты получили 45 % мест (в сельсоветах лишь 0,3 %), а 70 % их членов из крестьян составили бедняки. С ростом административного статуса органа власти среди избранных в исполкомы сокращалась доля середняков и зажиточных: если в сельсоветах середняки составили 38 %, а зажиточные – 6 %, то в волисполкомах – соответственно 32 и 1 %.

На уездных съездах Советов преобладание бедняцко-большевистских представителей было абсолютным: по сведениям о перевыборах по четырем уездам (Минскому, Борисовскому, Слуцкому и Игуменскому) среди крестьян-делегатов уездных съездов Советов значился только один зажиточный, а бедняки составили 88 %. По сведениям по шести уездам республики на уездных съездах 57 % делегатов были коммунистами или комсомольцами. Этим самым обеспечивалось абсолютное преобладание коммунистов и бедноты в уисполкомах: среди 66 членов всех шести уисполкомов только два – по одному в Игуменском и Бобруйском уездах – были беспартийными, а 100 % членов уисполкомов проходили по категории «беднота» (даже те, кто по социальному положению относился к «интеллигенции» и «рабочим»). Реализация классового подхода к системе представительства позволила на уровне уездов обеспечить непропорционально высокую долю выходцев из рабочих: на уездных съездах Советов рабочие составили 25 %, крестьяне – 55 %, служащие – 15 %, среди членов уисполкомов – соответственно 32, 36 и 25 % [подсчитано автором по: 94, л. 191, 195], [95, л. 4об.–10].

Таким образом, переход к мирным условиям жизни советского белорусского общества не привел к видимым изменениям в организации и проведении выборных кампаний и формировании органов местной власти. Несмотря на внешние изменения, замену чрезвычайных органов власти (ревкомов) на гражданские выборные органы (Советы) по-прежнему преобладали военно-коммунистические методы.

В связи с тем, что напрямую население выбирало только в низшие органы власти (сельсоветы, горсоветы), степень «советскости»

этих структур определялась партийными и советскими органами долей присутствия в них представителей беднейших слоев населения. В условиях дефицита коммунистов на местах это давало возможность обеспечить на волостных и уездных съездах коммунистическое большинство в решающем звене местного руководства и управления – уездных исполкомах.

Острой оставалась проблема обеспечения местных исполнительных органов власти кадрами. Прежде всего это особенно ощущалось на уровне сельсоветов – самого массового звена властной иерархии. Низкий уровень оплаты председателей сельсоветов и членов волисполкомов приводил к значительной текучести этих кадров. Еще в большей мере такой дефицит испытывали местные органы власти всех уровней в технических работниках. Для решения кадровой проблемы власти использовали прежние репрессивные меры (трудовые мобилизации, запрещение самовольного оставления выборных должностей), только декларируя необходимость повышения материальной заинтересованности управленческих кадров (зарплата и продовольственное снабжение).

2.2.2. «Лицом к деревне» и избирательные кампании (1923–1926 гг.)

Перед руководящими структурами в начале 1920-х гг. стояла серьезная задача – активизировать деятельность низовых органов местной власти (прежде всего сельсоветов и волисполкомов) по реализации новых задач советской деревенской политики. В условиях восстановительного периода партийно-советское руководство все острее стало понимать, что в аграрной стране с абсолютным преобладанием крестьянского населения вопрос о сохранении и укреплении советской власти есть вопрос об отношениях крестьян к этой власти. Поэтому новая экономическая политика и предусматривала прежде всего установление экономических отношений с деревней, ускоренное восстановление и наращивание сельскохозяйственного производства как основы для выхода из послевоенной экономической разрухи. XII съезд РКП(б) (апрель 1923 г.) в качестве «важнейшей политической задачи, определяющей весь исход революции», выделил необходимость «с величайшим вниманием и тщательностью оберегать и развивать союз рабочего класса с крестьянством» [91, с. 405]. Во-первых, для этого предусматривалось широкое развитие в деревне всех видов кооперации, «сосредоточение на деловой хозяйственной работе на основе помощи крестьянскому хозяйству», создание доступного крестьянам (прежде всего маломощным) кредита, подъем культуры сель-

скохозяйственного производства. При этом такая политика должна была носить ярко выраженный классовый характер: предлагалось возложить «главные экономические тяготы на наиболее зажиточные хозяйства», облегчив «экономические тяготы, падающие на маломощные хозяйства, вплоть до полного освобождения от тех или других из них (например, от некоторых налогов) беднейшие слои деревни» [91, с. 473–476].

Во-вторых, отмечалась необходимость «систематической работы над улучшением и исправлением советского аппарата в деревне». Ставилась задача усиления работы волисполкомов и сельсоветов «в области хозяйственного и культурного обслуживания деревни», превращения сельсовета в «центр хозяйственной и культурной жизни села». В постановлении съезда достаточно подробно перечислялись те сферы деятельности, в которых это «усиление» должно было произойти прежде всего: землеустройство, переход к культурному хозяйству, улучшение дорог, организация противопожарной охраны, агрономического, ветеринарного дела, почтовой связи, ремонт школ и т. д.

Опасение вызывало отмечавшееся в различных регионах СССР оживление активности зажиточных слоев населения и их стремление подчинить своему влиянию или даже возглавить сельсоветы и волисполкомы. В связи с этим отмечалась необходимость обеспечить «за беднотой и мелким крестьянством» руководящее значение в низовом советском аппарате, проведя «перегруппировку партийных сил в сторону деревни» [91, с. 476–478].

По сути, решения съезда ориентировали партийные организации и подконтрольные им советские органы власти и управления не на поиск разумного компромисса между различными группами крестьянства в интересах быстрого восстановления экономики, поощрения стремления к увеличению производства и личного благосостояния, а на продолжение классовой борьбы в деревне, объединение бедноты и середнячества против зажиточных слоев деревни, но уже в мирных условиях, без применения характерных для военного времени открытых репрессивных средств и методов. Именно с влиянием зажиточной части крестьянства власть связывала все недостатки работы низовых органов власти – «навыки крепостнической грубости, презрение к крестьянству и его нуждам, высокомерное пренебрежение к его темноте, неграмотности» [91, с. 473]. Предполагалось, что вовлечение в советскую работу «бывших красноармейцев, средних и особенно маломощных крестьян» позволит все эти моменты быстро из-

жить (хотя и до этого сельсоветы преимущественно и состояли из этого «близкого советской власти» «беднейшего элемента»).

В результате формируется новый курс правящей партии, проводившийся под лозунгом «Лицом к деревне». Он получил свое развитие в решениях XIII Всесоюзной партконференции (16–18 января 1924 г.), XIII съезда РКП(б) (23–31 мая 1924 г.), октябрьского (1924 г.) пленума ЦК РКП(б) и в окончательном варианте был сформулирован в резолюции октябрьского пленума ЦК РКП(б) 25–27 октября 1925 г. «О работе партии среди деревенской бедноты». Главной задачей в деревне определялось проведение «политики освобождения среднего крестьянства из-под влияния кулачества и укрепление союза пролетариата и беднейших слоев крестьянства со средним крестьянством...». Решающее место отводилось курсу на «оживления Советов», вовлечению в их работу широких масс бедняков и середняков. Беднота по-прежнему рассматривалась в качестве социальной опоры для реализации большевистской политики в деревне и задача ее организационного сплочения определялась основной в работе организаций РКП(б). В частности, предлагалось в период перевыборных кампаний (как в вообще в работе Советов) проводить отдельные собрания бедноты, создавать группы бедноты. Вместе с тем постоянно звучала идея огромного значения привлечения к советской работе и середняка: указывалось на большую опасность «забвения важнейшего в данный момент значения основной середняцкой массы крестьянства», что приводит «к разрыву союза рабочих и крестьян, и, следовательно, к ослаблению пролетарской диктатуры в стране». Все организационные формы работы с беднотой должны были реализовываться с широким участием середняков вплоть до совместного выдвижения кандидатов в Советы беднотой и середнячеством [96, с. 230–235].

Даже первые, сделанные еще в самом общем виде, заявления о переходе к новому курсу советской власти в деревне привели к росту интереса крестьянства к процессам формирования местных органов власти. Уже на выборах 1923 г. партийные и советские органы отмечали «критическое отношение крестьян к выборам новых и отчетам старых сельсоветов», постепенный отход их от метода «очередности пребывания в сельсовете», «бодрое», «сочувственное» и «сознательное» отношение бедняков и середняков к перевыборам Советов в связи с государственными льготами по сельхозналогу. Одновременно возрастала активность зажиточных крестьян, стремившихся провести в сельсоветы своих кандидатов. Стало сложнее проводить в сельсоветы предложенные «сверху» кандидатуры: так, в Слуцком уезде из на-

меченных избиркомами 373 кандидатов в сельсоветы были избраны только 182 [93, л. 121–124об., 158, 175а].

Выборы 1923 г. (октябрь–декабрь) проходили на основе прежней инструкции 1922 г. В связи с массовыми фактами произвольного лишения избирательных прав при перевыборах 1922 г. Центральная избирательная комиссия БССР в своем секретном циркуляре от 16 ноября 1923 г. обязывала все уездные избирательные комиссии строго придерживаться норм Конституции РСФСР. Разъяснялось, что избирательные комиссии могут допускать к участию в выборах из ранее лишенных избирательных прав тех, кто предоставит «удостоверение от фабзавкома, сельского общества или месткома... о том, что данное лицо в настоящее время не эксплуатирует чужого труда, живет на средства, добываемые его личным трудом и вполне доказал свою лояльность к Советской власти». Запрещалось лишать избирательного права лиц, получавших проценты с вкладов трудовых сберкасс, с облигаций, займов, а также лиц, занимавшихся сельским хозяйством и пользовавшихся сезонным наемным трудом. Данные разъяснения в точности копировали положения аналогичного документа, принятого ВЦИК еще 31 августа 1922 г. [93, л. 5–5а, 115–116].

В выборной кампании 1923 г. в «старой» БССР (в границах шести уездов) было лишено избирательных прав 10088 человек старше 18 лет (1,7 % всех избирателей), из них торговцев и коммерческих посредников – 4510 человек (45 %), служителей церкви – 1076 (10,7 %), использовавших наемный труд – 1047 (10,4 %) [94, л. 196].

С 1923 г. в качестве важного результата выборов стал выступать процент явки избирателей. Количество избирателей, принявших участие в выборах, уже предстает делом политическим, показателем степени доверия населения как к местным органам власти, так и вообще к советской системе общественных отношений. В 1923 г. на выборы сельсоветов явилось 50,4 % сельских жителей, имевших право голоса (по «укрупненной» БССР в границах 1924 г. – 45,3 %) [5, с. 25], [94, л. 193].

Партийный, социальный и национальный состав избранных местных исполкомов «укрупненной» БССР отличался в зависимости от их административного статуса: заметно, что с его повышением значительно возрастала доля коммунистов, рабочих и «прочих» (основную часть которых составляли служащие), евреев и русских, понижалась – беспартийных, крестьян и белорусов (табл. 2.3).

Таблица 2.3

**Состав сельсоветов, волостных и уездных исполкомов БССР
на 01.02.1924 г., %***

Категория	Сельсоветы	Волисполкомы	Уисполкомы
Коммунисты	3,5	58,3	91,7
<i>Социальное положение</i>			
Рабочие	2,9	14,5	33,3
Крестьяне	94,9	66,2	28,0
Прочие	2,2	19,3	38,7
<i>Национальность</i>			
Белорусы	90,6	83,9	48,4
Русские	5,5	11,9	20,9
Поляки	0,9	1,5	3,6
Евреи	1,5	1,6	19,6
Прочие	1,5	1,1	7,5

*Источник [подсчитано автором по: 97, л. 106].

В 1923 г. фиксируется наличие представителей от «других политических партий» (вероятнее всего, одной оставшейся в БССР легальной меньшевистской партии – БПС-Р) в сельсоветах (47 из 6753 членов) и среди делегатов волостных съездов Советов (37 из 4892), хотя никто из них не стал ни председателем сельсовета, ни членом волисполкома [94, л. 193]. В целом официальные итоги перевыборов 1923 г. в местные органы власти в БССР вполне устраивали белорусскую республиканскую партийно-советскую власть и укрепляли надежду на усиление в будущем роста активности населения, его доверия и поддержки советской власти.

Выборы 1924 г. проходили уже в условиях оформившегося нового курса «Лицом к деревне». Вопрос о его реализации стал главным в работе расширенного пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б 11–14 ноября 1924 г. В докладе секретаря ЦК КП(б)Б А. И. Криницкого основное внимание было уделено новым задачам партийной и советской работы в деревне. В резолюции пленума по вопросу «Очередные задачи КП(б)Б» отмечалась необходимость перехода от административных методов работы в деревне к методам «советской общественности под руководством Коммунистической партии» и создание бедняцко-средняцкого актива. «Стержнем» этой советской общественности определялись сельсоветы: вся жизнь села должна была концентрироваться вокруг сельсовета, а все важнейшие вопросы жизни деревни (политические, хозяйственные, культурные) в обязательном порядке рассматриваться на его заседаниях. Особо оговаривалась необходи-

мость отказа партийных органов (партячек, райкомов) в практической работе от подмены сельсоветов, важность перенесения «центра тяжести с административной и аппаратной работы на организацию массовой работы под руководством советских органов», осуществления партийного руководства прежде всего через членов партии, подготовку проектов решений сельсоветов и «обработку общественного мнения» [98, л. 7–7об.].

На выборах 1924 г. белорусское партийно-советское руководство планировало закрепить и развить наметившиеся позитивные моменты предыдущей избирательной кампании. В новой избирательной кампании ЦК КП(б)Б ставил задачу перед местными партийными и советскими органами «еще больше упрочить и усилить связь нашей партии и органов советской власти с широкими массами рабочих и крестьян», вовлекая в нее «широкие слои трудящихся масс города и деревни». Расписывались основные подготовительные предвыборные мероприятия и их последовательность: от созыва в каждом сельсовете «крестьянских конференций» с отчетами райисполкомов, ККОВ (Комитетов крестьянских обществ взаимопомощи) и обсуждением местных вопросов, перевыборов сельсоветов до проведения районных и окружных съездов Советов с типовой повесткой дня.

В работе по подготовке и проведению перевыборов главное внимание всех местных органов власти обращалось, во-первых, на «подбор соответствующего аппарата в сельсоветах и райисполкомах» и необходимость «добиться, чтобы... в райисполкомах и более крупных сельсоветах, имеющих особое значение (торгово-промышленные и другие)... основное ядро работников состояло из коммунистов, вполне соответствующих своему назначению». Сельсоветы, как и ранее, должны были формироваться прежде всего из крестьянской бедноты, демобилизованных красноармейцев, батраков и «лучшей части интеллигенции, преданной советской власти». При выборах в горсоветы ставилась задача вовлечения в руководящие органы большего числа беспартийных рабочих и работниц «от станка».

Во-вторых, вся избирательная кампания должна была исходить из «наличия классового расслоения города и деревни, которое за последнее время выявилось» и роста «политической активности» буржуазии.

В-третьих, для руководства всей избирательной кампанией (в том числе и деятельностью официальных избирательных комиссий) при окружкомах КП(б)Б создавались специальные комиссии в составе секретаря окружкома (или зав. орготделом окружкома), зав. агитаци-

онно-пропагандистским отделом окружкома, председателя окрисполкома, представителей окрпрофбюро, женского отдела, комсомольской организации и военного гарнизона [97, л. 81а–83].

Инструкция о перевыборах городских и сельских Советов и о созыве районных и окружных съездов Советов, утвержденная на заседании президиума ЦИК БССР 10 октября 1924 г., в очередной раз дублировала перечень категорий лиц, лишенных избирательного права. По-прежнему действовало право избирательных комиссий произвольно, по своему усмотрению, исходя из «революционной целесообразности» лишать избирательного права любого с формулировкой «пользуются своим правом в ущерб интересам Республики» [99, л. 113–114]. Официальным основанием для этого служила ст. 16 Конституции БССР: «Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, ССРБ лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции» [40, с. 189].

«Бывший нетрудовой элемент» (переставшие использовать наемный труд, жить за нетрудовые доходы и заниматься торговлей и посредничеством) вызывал у власти подозрения в искренности своих положительных чувств к ней. Участие такого «бывшего нетрудового» лица в выборах допускалось только решением окружных избирательных комиссий и только (как и ранее) при наличии документа от фабзавкома, сельского общества или месткома, подтверждавшего, что он «по своему классовому положению» не подлежит лишению избирательных прав, «живет на средства, добываемые его личным трудом и вполне доказал свою лояльность по отношению к Советской власти» [99, л. 114–115].

На основе этой инструкции белорусский НКВД разработал и разослал на места свои разъяснения и инструкции. Так, всем сельсоветам был рекомендован подробный перечень вопросов и порядок их рассмотрения при отчетах перед крестьянами. Перечень включал 18 позиций, в том числе характеристика состава сельсовета, количество и содержание заслушанных на заседаниях вопросов и результаты их решения, недостатки при сборе налогов, достаточно подробно – вопросы сферы народного образования и т. д. [62, л. 2об.].

Инструктивным письмом НКВД от 13 октября 1924 г. в соответствии с указаниями ЦК КП(б)Б менялся состав избирательных комиссий: если инструкция о выборах ЦИК БССР предусматривала образование окружных и районных избирательных комиссий в составе 3 членов, то письмо НКВД рекомендовало создавать окружные ко-

миссии из 7 членов (предложенный перечень буквально копировал состав окружных партийных комиссий по проведению перевыборов), а районные комиссии дополнялись в обязательном порядке секретарем райкома КП(б)Б. В результате окружные избирательные комиссии по существу превратились в партийно-советские комиссии, а вся выборная кампания оказалась под прямым руководством партийных органов [62, л. 1].

Официальные итоги выборов 1924 г. в сельсоветы для власти были оптимистичные. По докладам командированных на места представителей, протоколам, отчетам и информации окрисполкомов и окружных избирательных комиссий выборы в сельсоветы «прошли вполне успешно и удовлетворительно». Председатель республиканской Центральной избирательной комиссии Е. Кроль докладывал о «росте авторитета новых сельсоветов, а вместе с этим и росте влияния их на массы», уверенно заявляя о возможности превращения вновь избранных сельсоветов в «центры сельской общественной, хозяйственной и промышленной жизни на принципах самодеятельности трудящихся масс». Основаниями для такого оптимизма выступали «хорошо проведенная предвыборная кампания», экономический рост деревни и «заметный подъем политической и общественной сознательности крестьянства», укрупнение сельсоветов в связи с новым административно-территориальным делением и расширение их прав и обязанностей. В сельсоветах абсолютное большинство получили бедняки и середняки (в том числе «наиболее пролетарские слои крестьянства» – безлошадные и освобожденные от налога, батраки и рабочие составили 38 % членов сельсоветов), доля коммунистов увеличилась до 8 %. В составах райисполкомов «наиболее пролетарские слои» составили 46,4 %, члены и кандидаты в члены КП(б)Б – 60 % [97, л. 40–45].

Избирательных прав было лишено 1,6 % всех жителей республики старше 18 лет. Из них 30,5 % были лишены избирательных прав как «частные торговцы, торговые и коммерческие посредники», осужденные составили 11,6 %, «живущие на нетрудовые доходы» – 11 %, «монахи, духовные служители церкви и религиозных культов» и «служащие и агенты бывшей полиции, корпуса жандармов и охранных отделений» – по 10,5 %, с формулировкой «за пользование правами в ущерб интересам революции» – 6 % [97, л. 187].

Наибольшая активность в перевыборной кампании партийными органами фиксировалась среди зажиточной части крестьянства, стремившихся провести своих кандидатов в сельсоветы. Выделялась их

организованность: они проводили тайные собрания, готовили свои списки кандидатов и активно их отстаивали, агитируя против коммунистов и комсомольцев под лозунгом «Нет советской власти, а кучка коммунистов захватила власть». Звучали призывы организации собственных крестьянских союзов для защиты интересов сельского населения. По информации союзного ОГПУ, начало движения за создание крестьянских союзов пришлось как раз на конец 1924 г. Количество инициатив по созданию таких союзов в БССР определялось десятками, а по СССР – сотнями. Органы ОГПУ предупреждали власти, что «идея создания крестьянских союзов имеет тенденцию к установлению контроля над советским аппаратом и, как логичное завершение, к захвату власти» [100, с. 552]. Широкий отклик среди крестьянства находили заявления о несправедливости особого положения рабочих и городского населения как следствие «ножниц цен» («наше дешево, городское дорого»).

Партийные и советские органы отмечали возросшую активность середняков, пытавшихся позиционировать себя самостоятельной (и от бедняков, и от зажиточных) силой под лозунгом «справедливых, поступающих по закону Советов». Средняки мало доверяли официальным кандидатам от власти, стремясь подбирать и проводить своих. Бедняки были менее активны, однако и среди них проявлялось понимание своих интересов и необходимости их отстаивания через «свои», бедняцкие сельсоветы. Наиболее активную часть избирателей, поддерживавших коммунистические ячейки и их кандидатов, составила середняцкая и бедняцкая молодежь, а также демобилизованные красноармейцы. Сельская интеллигенция в ряде случаев активно выступала в поддержку комячеек, однако большая ее часть еще колебалась и стремилась остаться в стороне от этой классовой борьбы в деревне: «пойти за кулаком – бедняки вышибут, ...пойти за бедняком – то кулаки и самый лучший выход – это быть в стороне от всех этих дел» [97, л. 20–24, 35–36], [98, л. 18–20].

Недостатки избирательной кампании (прежде всего административный нажим, нарушение законодательства о лишении избирательных прав) первоначально в большинстве отчетов, докладов и информации подавались как носившие частный характер. Однако наряду с этими заявлениями в ряде документов говорилось о том, что количество нарушений значительно больше, много скрыто «между строчками казенных отчетов «об удовлетворительных» перевыборах», что у крестьян «осталось невысказанного из-за того, что «все равно своего посадят» [97, л. 36].

Несмотря на заявления о возросшей политической и общественной сознательности крестьянства значительно сократилась явка на выборы. В среднем по республике по официальным данным в выборах приняло участие лишь 35,5 % имевших на это право (в 1923 г. – 45,3 %). Ниже средней по республике явка была зафиксирована в пяти из десяти округов: меньше всего на выборы явилось крестьян в Витебском округе (20 %), больше всего – в Могилевском (55,2 %). Результаты явки избирателей разительно отличались и в пределах округов: так, в Полоцком округе при средней явке 23 % в Ульском районе она составила 11,4 %, а в Дриссенском – 100 %, в Минском округе явка колебалась от 11,4 % в Червенском районе до 97,3 % в Пуховичском, в Оршанском округе – от 24,3 % в Леднянском районе до 93,4 % в Дрибинском. По данным по 88 (из 100) районам БССР в 17 из них явка составила менее 15 %, в 24 – от 15 до 25 %, в 9 – от 25 до 35 %, в 17 – от 35 до 50 %, в 21 – от 50 % и выше [97, л. 1–6, 37–38]. И это с учетом того, что традиционно эти сведения о явке на выборы давались приблизительные и всегда преувеличенные. Тем не менее такой резкий спад избирательной активности первоначально особой тревоги у белорусского руководства (как местного, так и республиканского) не вызывал – выборы прошли, а результаты формирования местных органов власти партийно-советское руководство вполне устраивали.

На состоявшемся с 11 по 14 ноября 1924 г. заседании расширенного Пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б в докладе секретаря ЦК А. И. Криницкого «Очередные задачи КП(б)Б» итоги выборов рассматривались только с точки зрения обострения классовой борьбы в деревне. В принятой резолюции ставилась задача «тщательно изучать, систематически наблюдать и парализовать силы, враждебные коммунистической партии и советской власти». К ним были отнесены церковь, религиозные секты, кулацкие группировки, «зачатки враждебных нам политических группировок на селе, в частности бандитского характера». В очередной раз указывалось на необходимость изменения стиля и методов работы (отказ от администрирования и переход к организации массовой работы, активизация деятельности сельсоветов и превращение их в «стержень всей общественности на селе», первоочередная ориентация на бедняцко-средняцкие слои населения). Предлагалось для повышения эффективности работы сельсоветов и проведения советской деревенской политики посылать на места ответственных работников сроком на 1–3 месяца, разработать схему привлечения беспартийных крестьян и рабочих к работе в сельсоветах, районных и окружных исполкомах, ЦИК и СНК БССР [98, л. 7–9, 19–20].

Таким образом, с формальной точки зрения итоги перевыборной кампании вполне устраивали белорусское партийно-советское руководство. Поэтому неожиданно для всей белорусской вертикали власти результаты перевыборов решено было пересмотреть. Связано это не с «прозрением» белорусских властей, а с указаниями из Москвы. По всему СССР при проведении местных выборов в Советы 1924 г. было выявлена масса нарушений, которые шли вразрез с партийным курсом «Лицом к деревне», линией на активизацию деятельности Советов сельского и волостного уровня и привлечение к управлению широких середняцких слоев деревни. В постановлении Президиума ЦИК СССР от 16 января 1925 г. перечислялись две главные причины, вызывающие необходимость отмены результатов выборов и проведение новых: во-первых, явка избирателей менее 35 %, во-вторых, наличие жалоб со стороны граждан на незаконные действия органов и учреждений (избирательных комиссий и т. п.), руководивших выборами. При этом итоги выборов отменялись даже при наличии только одной из указанных причин. Они могли быть отменены как в целом по всей территории губернии или округа, так и в какой-либо их части. Вновь внимание местных органов власти обращалось «на имевшие место необоснованные и незаконные лишения избирательных прав [тех] граждан», которые «по точному смыслу соответствующих статей конституций союзных республик избирательных прав не лишаются». Предусматривалось введение повесточной системы оповещения избирателей о предоставлении им избирательного права, а также о месте и времени избирательного собрания [101, л. 61–62].

В этот же день 16 января 1925 г. Президиум ЦИК БССР заслушал доклад республиканского НКВД о результатах перевыборов сельсоветов и райисполкомов. Ссылаясь на отсутствие полных сведений об итогах перевыборов, республиканской Центральной избирательной комиссии поручалось собрать необходимые материалы, систематизировать их и в двухнедельный срок «представить исчерпывающий доклад с соответствующими выводами». При этом заранее признавалась необходимость проведения повторных выборов, причину чего свели только к обязанности выполнить распоряжение ЦИК СССР о «наибольшем вовлечении населения в выборную кампанию» [102, л. 170].

Пленум ЦК КП(б)Б (25–29 января 1925 г.) еще раз вернулся к оценке выборов 1924 г. На нем (как и на предыдущем, ноябрьском 1924 г.) вновь прозвучала оптимистическая оценка хода и итогов выборной кампании 1924 г. В очередной раз говорилось о значительном

росте активности всех групп населения, усилении социального расслоения и обострении классово-борьбы в деревне, росте влияния коммунистов и комсомольцев, демобилизованных красноармейцев. Низкая явка избирателей объяснялась главным образом причинами технического порядка – увеличением расстояния до центров сельсоветов после их укрупнения. Наличие административного нажима как причины крестьянского абсентеизма белорусское партийное руководство признало скорее под давлением Москвы, чем исходя из собственного анализа ситуации в республике. На пленуме говорилось лишь об «отдельных случаях» административного нажима и лишь «по отдельным административным районам». В отличие от постановления ЦИК СССР, в решении пленума ЦК КП(б)Б отмечалась необходимость проведения обязательных перевыборов только в тех сельсоветах, где процент явки был менее 15 %. Предусматривалось также проведение перевыборов там, где «наблюдается недовольство основной массы бедняков и середняков проведенными выборами сельсоветов», при этом необходимую для перевыборов степень «недовольства» должны были установить мобилизованные в деревню ответственные работники «путем проверки на месте действительного отношения крестьянства к вновь избранному сельсовету» [103, л. 7–8об.].

Однако свести до минимума количество сельсоветов, подлежащих перевыборам, белорусскому руководству не удалось и пришлось их организовывать на основании требований постановления ЦИК СССР. 31 января соответствующее решение было принято Президиумом ЦИК БССР, хотя и он (вслед за ЦК КП(б)Б) главной причиной повторных выборов в республике выделил «несоответствие прежней системы выборов условиям нового административного деления Республики», совершенно не упоминая о нарушениях в избирательной кампании 1924 г. [102, л. 7].

7 февраля 1925 г. совещание председателей райисполкомов по докладу «О сельских советах и Комитетах крестьянской общественной взаимопомощи и мерах к укреплению их» приняло резолюцию, в которой вновь основными причинами снижения явки избирателей на выборы в сельсоветы БССР назывались технические обстоятельства: отсутствие необходимых помещений, увеличение дальности до центров сельсоветов в связи с укрупнением сельсоветов и хуторизацией деревень. При этом использование административных методов в выборной кампании 1924 г. признавалось уже явлением «не редким». Вместе с тем совещание пыталось в смягченном виде сохранить ос-

новой смысл решений январского Пленума ЦК КП(б)Б: подчеркивалось, что в основном составы выбранных сельсоветов отвечают интересам советской власти, отражают реальную ситуацию в белорусской деревне и пользуются поддержкой основной массы крестьянского населения, в связи с чем повторные перевыборы должны носить локальный характер. В резолюции отмечалась необходимость подходить к новым перевыборам «с полной серьезностью и осторожностью и не производить излишней ломки сельсоветов там, где они оказались на должной высоте и не вызывают недовольства со стороны населения» [104, с. 90–94].

9 февраля 1925 г. Бюро ЦК КП(б)Б было вынуждено изменить решение январского пленума в соответствии с требованиями союзных партийных и советских инстанций, что в советском порядке 12 февраля 1925 г. было оформлено республиканской Центральной избирательной комиссией [62, л. 129–130], [105, л. 102].

Отношение местных партийных органов к отмене выборов было неоднозначное. Возникали опасения, что «в результате этого шага могут приобрести значительное влияние зажиточные слои крестьянства, наиболее активного». Настораживали имевшиеся среди части крестьян представления, что новые выборы позволят «освободить Советы от коммунистов», а также рост активности зажиточной части крестьянства при очевидном усилении пессимизма бедноты [97, л. 149].

Большая часть деревенских коммунистов отнеслась к новым перевыборам «весьма поверхностно», продолжая действовать прежними методами. Для разъяснения новых подходов к выборам, их организации на места были посланы ответственные работники: 77 – из Минска, 164 – из окружных центров. Всего в январе–феврале 1925 г. ЦК КП(б)Б направил в сельскую местность 398 работников республиканского и окружного аппарата [9, с. 185]. В результате по информации ЦК КП(б)Б отношение местных партийных организаций изменилось: большая часть сельских коммунистов стали вести «правильную работу на деле», меньшая «в силу политнеграмотности, старых навыков работы» так и не смогла «понять и усвоить директивы ЦК и задач партии» [97, л. 157–158].

Основная часть крестьянства рассматривала решение об отмене результатов выборов как результат стремления власти изменить подходы к деревенской политике: «коммунисты опомнились, что надо идти вместе с нами, а не диктовать», «партия... решила обратить самое большое внимание на то, чтобы мы могли быть сами хозяевами на селе, а не то чтобы с нами не считались» [97, л. 149].

При повторных перевыборах для облегчения возможности посещения выборных собраний крестьянами, проживавшими далеко от центров сельсоветов, стало применяться деление крупных сельсоветов на выборные участки. Эта система в ряде случаев использовалась еще в ходе выборов 1924 г. и дала тогда существенный рост избирательной явки. Также вводилась повесточная система оповещения избирателей: повестки с приглашением на выборы вручались каждому члену семьи, имевшему право голоса, а не только хозяину двора.

У крестьянства впервые появилась надежда на проведение настоящего свободных выборов: «Соввласть теперь предоставила полный демократизм делу выборов сельсоветов», «Мы впервые имеем возможность выбирать кого хотим». Крестьяне положительно восприняли отсутствие заранее подготовленных избирателями списков кандидатов в члены сельсоветов («население легко вздохнуло, видя новый порядок выборов без списков, без нажима и проч.»). По информации с мест крестьяне стали «смелее высказываться вообще, смелее и настойчивее предъявлять требования», «деревня начинает поднимать голову с надеждой на новую советскую власть и новые настоящие советские порядки» [97, л. 149, 158–159]. По сути этим самым власть признала, что предыдущие выборы проходили под сильным административным нажимом и при отсутствии реальной свободы волеизлияния.

Зажиточные крестьяне вместе со священниками активно агитировали крестьян за своих кандидатов. Беднота без прямой и жесткой поддержки со стороны власти оказалась к такой ситуации не готовой. Одна ее часть, как и прежде, проявила безразличие и к этим выборам, другая организовано выступала против кандидатов зажиточных крестьян, третья по причинам нехватки средств к существованию, «дороговизны в особенности хлеба», наоборот, выступала в поддержку таких кандидатов в надежде получить от последних быструю и реальную помощь. Наибольшую активность проявило середнячество, которое, «не будучи увлеченным ни особо зажиточными, но и оттерев и бедноту», и определило исход перевыборов весны 1925 г. [97, л. 150–151].

Перевыборы были проведены в 670 из 1206 сельсоветов. Явка на выборы составила в среднем по республике 42,5 % (от 39,3 % в Борисовском до 46,1 % в Калининском и Витебском округах). В условиях значительного ограничения использования «административного ресурса» общей тенденцией стало укрепление позиций середнячества и

резкое падение роли бедноты во всех выборных органах власти. В сельсоветах процент безлошадных сократился с 13,7 до 12,3 %, освобожденных от сельхозналога – с 12,1 до 6,5 %, батраков и рабочих – с 5,9 до 3,4 %. Уменьшилась доля коммунистов (с 8 до 6,2 %) и комсомольцев (с 9,4 до 6,7 %). Еще в большей степени беднота потеряла свои позиции среди новых председателей сельсоветов: на эту должность не был избран ни один освобожденный от сельхозналога (в 1924 г. – 10,5 %), «безлошадные» председатели составили лишь 0,3 % вместо прежних 29,3 %. Процент коммунистов среди председателей сельсоветов сократился с 33,6 до 27,7 %, комсомольцев – с 8,5 до 6,7 % [97, л. 154].

Эта тенденция проявилась и при проведенных одновременно перевыборах в 71 райисполком. На районных съездах Советов депутаты из «безлошадных» крестьян составили только 1,5 % вместо прежних 13,4 %, освобожденных от налога – 0,9 вместо 6,9 %. Также снизился процент коммунистов (с 26,5 до 24,6 %) и комсомольцев (с 13,3 до 9,4 %). В новых райисполкомах «безлошадные» крестьяне составили 16,5 % (вместо прежних 18,4 %), освобожденных от налога – 4,3 % (вместо 13,8 %), батраки и рабочие – 13,2 % (вместо 34,6 %). Среди председателей райисполкомов, как и раньше, все были коммунистами [97, л. 154–155].

Заметно, что процент «безлошадных» в райисполкомах оказался выше, чем в сельсоветах и среди делегатов районных съездов. Такой результат официально объяснялся «более сильным влиянием партии на райсъездах», а в реальности – использованием при выборах райисполкомов «административного ресурса», который применялся на уровне сельсоветов в весьма ограниченном масштабе.

По-прежнему серьезным недостатком проведенной избирательной кампании оставалось произвольное толкование на местах законодательства о лишении избирательных прав. Эти нарушения отмечались по всему СССР: лишались избирательных прав кустари, имевшие подсобные предприятия (мельницу, просорушку, маслобойку и т. п.), служители при храмах и домах культа, певчие, органисты, члены церковных советов и т. п. В связи с этим Президиум ЦИК СССР 8 апреля 1925 г. был вынужден вновь обратить внимание ЦИК союзных республик на необходимость строгого выполнения избирательного законодательства [106, л. 193–194].

Таким образом, перевыборы начала 1925 г. оказались первыми в условиях советской власти вполне демократическими. В условиях практического отсутствия административного нажима выборы в сельсоветы стали площадкой реальной политической борьбы интересов различных групп крестьянства, где в большинстве случаев сообщала беднота выступала с середняком. Решающей фигурой в сельсоветах стал середняк, заинтересованный в их превращении в реально действующий орган местной власти, повышении его роли в решении местных экономических и социально-культурных проблем. Выборы привели к росту доверия крестьян к советской власти. Несмотря на сокращение доли коммунистов в сельсоветах реально авторитет КП(б)Б в деревне вырос: крестьяне голосовали против конкретных коммунистов, дискредитировавших себя в их глазах, и при этом в массовом порядке просили вышестоящие партийные органы прислать для работы в сельсоветах «честных коммунистов».

Экономические мероприятия советской власти в деревне (снижение сельхозналога на 1924–1925 хоз. г. от 1 до 10 % в зависимости от мощности единоличного крестьянского хозяйства, изменения в законодательстве об аренде земли и использовании наемного труда, развитие кооперации и т. п.) способствовали укреплению доверия крестьянства к ней. В выступлениях и личных беседах крестьяне говорили: «Большевики изучили жизнь крестьянина и стремятся к ее улучшению», «Из-за коммунистов нам снизили налог», «Теперь я уверен, что советская власть может защитить крестьянина и вывести нас из трудного положения» [107, л. 72–73]. Высшее партийно-советское руководство республики отмечало значительное усиление низовых органов советской власти, улучшение персонального состава работников, методов работы самих органов, «которые в настоящее время являются более живыми и более работоспособными, лучше справляются с теми задачами, которые стоят перед ними» [108, с. 234].

Вместе с тем у крестьянства все еще оставалось недоверие к мероприятиям власти. Так, первые известия о снижении сельхозналога многие крестьяне встретили настороженно: «Советская власть дает временную передышку, снизила налог, чтобы еще более поднять его в следующем году», «Советская власть налог снизила, зато цены на хлеб снижаются, товаров нет, они дорогие – в общем крестьяне проигрывают». Беднейшая часть крестьянства курс «лицом к деревне» воспринимала как «ослабление внимания Советской власти к бедняку

и выдвижение на первое место экономической выгоды для государства», новый диктат по принципу «вы должны делать так, как мы хотим, а не так, как вы хотите» [107, л. 72–73].

18 апреля 1925 г. на деревенском Совещании при ЦК КП(б)Б был рассмотрен вопрос «О состоянии и работе деревенских организаций КПБ». Выводы совещания оказались прямо противоположными оценкам ноябрьского (1924 г.) Пленума ЦК КП(б)Б о первых итогах проведения курса «лицом к деревне» в БССР. С одной стороны, утверждалось, что «в основном произошел перелом в отношении новых методов и форм работы. Значительная часть районных организаций и ячеек правильно развертывает работу, привлекая повышенный интерес к себе крестьянства и завоевывая авторитет». Однако, с другой стороны, указывалось, что «преобладают старые методы работы, шаблон, расплывчатая агитация вместо деловой работы по постановке и разрешению вопросов деревни», «кампанейский» характер работы партячек («по циркулярам» и только во время проведения каких-либо кампаний), в результате чего авторитет коммунистических ячеек среди крестьянства слабый. Участники совещания подвергли критике содержащийся в резолюции ноябрьского (1924 г.) Пленума ЦК КП(б)Б вывод об единодушии партийных организаций БССР в вопросе о работе в деревне, отметив, что такой вывод еще не может быть полностью отнесен к деревенской части коммунистов [109, л. 102–110].

Подобного рода недостатки были типичны для работы основной части местных органов советской власти (сельских, местечковых и городских Советов). Председатель СНК БССР И. А. Адамович отмечал, что «есть еще много недочетов в работе сельских и городских советов: мало плановости, много бюрократизма и формализма. Они не вполне отвечают на нужды и хозяйственные запросы рабочих, крестьян, кустарей, интеллигенции и т. д.» [108, с. 62].

Несмотря на это весной 1925 г. белорусское партийно-советское руководство проявляло оптимизм, констатируя поворот основной массы крестьянства в сторону сознательной поддержки советской власти. В ходе очередной избирательной кампании в местные Советы (декабрь 1925 г. – февраль 1926 г.) власти решали задачу закрепления позитивных тенденций предыдущих выборов. К началу новой избирательной кампании по республике были восстановлены в избирательных правах до 30 % ранее их лишенных. Избирательные права получили пользовавшиеся временно наемным трудом в сельском хозяйст-

ве, торговавшие в разнос, а также кустари, имевшие не более одного наемного рабочего или двух учеников при условии личного труда [68, л. 52], [106, л. 33]. Инструкция ЦИК БССР о проведении выборов (ноябрь 1925 г.) зафиксировала (исходя из опыта начала 1925 г.) порядок отмены выборов: они отменялись в случае явки менее 35 % избирателей или признания обоснованными поступивших от граждан жалоб на незаконные действия органов, руководивших выборами. При этом отмена выборов могла касаться как всего состава Совета, так и отдельных его членов [106, л. 28–40].

Перевыборы 1926 г. уже свидетельствовали о формировании системы подготовки и проведения избирательной кампании. Прежде перевыборная кампания в сельсоветы проходила в один день: на избирательных собраниях сначала заслушивали отчет прежнего состава сельсовета, затем проходило его обсуждение и все заканчивалось выборами нового состава Совета. С 1926 г. избирательная кампания уже четко делилась на три части: предварительная (подготовка населения к выборам), отчетная (отчеты перед населением местных органов власти) и непосредственно выборная. К середине ноября 1925 г. вопрос о перевыборах в Советы был рассмотрен во всех окружках КП(б)Б, в большинстве округов состоялись совещания председателей райисполкомов с участием секретарей деревенских парторганизаций, обсуждавших практические вопросы избирательной кампании. В районах, в свою очередь, провели пленумы райкомов КП(б)Б, районные партийные собрания, расширенные пленумы райисполкомов. В деревнях проходили собрания деревенских партячеек с участием беспартийных крестьян, совещания председателей и секретарей сельсоветов и собрания бедноты [68, л. 50]. На места для организации и контроля за проведением перевыборов направлялись ответственные работники (так, Витебский окружком послал в районы до 70 человек, Мозырский окружком – 26 человек).

Территория сельсоветов разбивалась в среднем на 5–7 избирательных участков, что в значительной мере расширяло возможности участия крестьян в выборной кампании. Повсеместно была введена повесточная система. В целом партийные и советские органы отмечали отсутствие при выборах административного нажима («крестьяне там, где партийцы или комсомольцы не проявили себя, свободно проваливали их»), хотя отдельные случаи его применения не отрицались [68, л. 34], [106, л. 332, 335].

По-прежнему ход и итоги перевыборов партийно-советские органы власти анализировали главным образом под углом зрения классовой борьбы в деревне. В очередной раз они фиксировали «обострение классовой борьбы», хотя ничего принципиально нового в отношении различных слоев крестьянства и их поведении на перевыборах 1926 г. не отмечалось. На отчетных собраниях зажиточная часть крестьянства, как и ранее, активности не проявляла. Отмечалась их организованность за пределами этих собраний: проведение открытых соборных собраний в противовес официальным собраниям бедноты, индивидуальная работа с крестьянами, подготовка собственных списков кандидатов в члены сельсоветов, экономическое давление на бедноту (предоставление или не предоставление бедноте помощи лошаадьми, соломой и т. п.). Сообщалось, что в Витебском округе была даже создана «кулацкая» организация «Думка крестьянина» (около 50 человек) [106, л. 334].

Зажиточное крестьянство действовало нешаблонно: в одних случаях кулаки «выставляли себя защитниками бедноты, противопоставляя ее городу», использовали национальные моменты («советская власть дает землю евреям и иностранцам, а о бедноте и не думает»), «противопоставляли крестьян совхозам», в других – «брали курс на середняка и старались противопоставить его бедняку как «лодырю» [68, л. 339].

Все также пассивно вела себя беднота, среди которой власти отмечали сильные «иждивенческие настроения и уравнивательные тенденции, которые отталкивают от нее середняка». Слабое участие в перевыборах приняли батраки и сельская интеллигенция. Наибольшую активность проявили середняки, однако в отличие от весны 1925 г., когда они повсеместно выступали вместе с беднотой против зажиточной части деревни, наметилась их определенная дифференциация. Одна группа середняков (менее обеспеченные) шла в союзе с беднотой, другая – колебалась. Серьезные опасения в партийных инстанциях (несмотря на единичность фактов – по трем районам Минского округа фиксировались отдельные случаи, когда середняки вместе с кулачеством «провалили бедноту») вызывала третья группа, которая «смыкалась с кулаком на базе близких собственнических интересов», выражая недовольство бедняком-«лодырем» и предоставленными ему властью экономическими льготами [68, л. 64]. В целом же отмечалось укрепление прежней тенденции объединения середняков с беднотой – по оценке председателя Центральной избирательной ко-

миссии БССР А. И. Хацкевича «бедняк и середняк определенно заявляют о своей солидарности в противовес кулачеству и об общности интересов середняка и бедняка» [106, л. 295].

Оценивая перевыборы Советов 1926 г., объединенный Пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) (14–23 июля 1926 г.) назвал их «первой после окончания гражданской войны и упрочения пролетарской диктатуры широкой и открытой избирательной кампанией», в которой «выступили открыто... основные социальные группы избирателей города и деревни» [91, с. 148–149].

Явка на перевыборы 1926 г. в сельсоветы оказалась даже выше весны 1925 г.: на избирательные участки пришло 46,5 % имевших избирательное право [68, л. 354].

Как повсеместно отмечалось в различных отчетах, сводках и информациях о ходе и результатах перевыборов 1926 г., за редким исключением намеченные партийными и советскими органами кандидатуры проходили в состав сельсоветов. Сохранилась тенденция сокращения доли беднейших слоев населения среди избранных членов сельсоветов. Вместе с тем среди председателей сельсоветов (которые по-прежнему чаще всего единолично решали вопросы, относившиеся к компетенции сельсоветов) их доля вновь значительно возросла – власти все же более подходил на этой должности бедняк, а не середняк, более самостоятельный в своих действиях, менее от нее экономически зависимый и подверженный контролю (табл. 2.4).

Таблица 2.4

Имущественное положение членов сельсоветов в 1924–1926 гг.*

Сельсоветы	Освобожденные от сельхозналога		
	1924 г.	1925 г.	1926 г.
Члены	25,8	19,2	14,1
Председатели	39,8	0,3	22,3

*Источник [71, с. 260].

Возросла и доля в сельсоветах коммунистов и комсомольцев (табл. 2.5).

Партийный состав сельсоветов БССР 1924–1926 гг.*

Сельсоветы	Члены и кандидаты в члены КП(б)Б			Члены и кандидаты в члены ЛКСМБ		
	1924 г.	1925 г.	1926 г.	1924 г.	1925 г.	1926 г.
Члены сельсоветов	8,0	6,4	8,5	9,4	6,9	9,5
Председатели сельсоветов	33,6	27,8	32,3	8,5	6,6	7,3

*Источник [71, с. 260].

Районные съезды Советов прошли в нужном для власти русле – «деловито и оживленно», с высокой активностью делегатов (по каждому вопросу повестки дня выступали от 15 до 35 человек). Главным образом наиболее горячо обсуждались практически важные для крестьянства вопросы – о лесе, медицинской помощи, школьном строительстве, мелиорации, землеустройстве, кредитах. Среди делегатов съезда вновь снизилась доля беднейших слоев населения – безлошадных с 12,5 до 10 %, освобожденных от налога – с 8,84 до 5,4 %. Впервые отмечались отдельные случаи активности зажиточной части делегатов съездов и их стремление (безрезультатное) провести своих кандидатов в райисполкомы. В составах райисполкомов, обновившихся на 50 %, доля крестьян сократилась с 47,8 до 40,6 %, «безлошадных» – с 20,7 до 13,1 % при прежнем небольшой доле освобожденных от налога (5,1 против 4,6 %). Но, как и в случаях с сельсоветами, резко укрепились позиции бедноты среди председателей райисполкомов – выходцев из крестьянства (с 1 до 46,6 % такой категории председателей) [68, л. 381].

Если ситуация с подбором ответственных работников в органах местной власти (главным образом на уровне районов и округов) большого беспокойства в центральных инстанциях не вызывала, то своей остроты не терял вопрос кадрового обеспечения местных органов власти и управления техническими работниками. Президиум ЦИК СССР 30 июня 1926 г. утвердил циркуляр всем ЦИК союзных республик об усилении работы технического аппарата в волости и на селе, улучшении его квалификации и обеспечения его необходимыми материальными средствами [111, л. 4–5]. Основными проблемами технического аппарата местных органов власти были текучесть кадров, низкая их квалификация, огромная отчетность, отсутствие необходимых для текущей работы материалов и в особенности – низкая

заработная плата этих работников. Перед исполкомами ставились две главные задачи: повысить с нового бюджетного года «в пределах роста местного бюджета» зарплаты технических работников, во-вторых, провести рационализацию их работы путем сокращения и улучшения отчетности. В БССР ситуация с зарплатой технических работников сельсоветов и райисполкомов была в целом лучше, чем в среднем по СССР. Если по Союзу в январе 1926 г. 15 % всех секретарей сельсоветов получали по 10 р. в месяц, 23 % – от 10 до 15 р., 40 % – от 15 до 20 р., то в БССР их зарплата в среднем составляла 20 р. 32 коп. Делопроизводитель в райисполкомах БССР получал в месяц 25 р. 15 коп., а в среднем по СССР более трети их – менее 20 р. Однако и эта зарплата была низкой: в 1925/26 хоз. г. среднемесячный заработок рабочего составлял 47,4 р. (в цензовой промышленности – 50,4 р.), служащего – 47,65 р. В 1926/27 хоз. г. в БССР зарплату техническим работникам подняли: в сельсоветах – на 7,6 %, в райисполкомах – от 19,2 % у машинистки до 39,2 % у конюха. Также в исполнение циркуляра ЦИК СССР в республике была подготовлена и с 1 декабря 1926 г. введена новая система делопроизводства во всех райисполкомах и сельсоветах, подготовлены два пособия по делопроизводству – одно для райисполкомов, второе – для сельских и местечковых Советов [41, с. 109–110], [111, л. 4–8].

В результате в середине 1920-х гг. в связи с новой официальной партийно-государственной политикой «Лицом к деревне» властям удалось в значительной мере переломить негативное отношение населения к выборам в местные органы власти как к простой процедуре с заранее заданными властью их итогами. Они (прежде всего на уровне сельсоветов) стали ареной настоящей политической борьбы, где власти пришлось использовать широкий арсенал средств (экономических, организационных, пропагандистских) для формирования необходимого ей состава сельсоветов. Итоги выборов стала определять позиция середняков, проявивших не только желание артикулировать свои интересы как общекрестьянские, но и способность их отстаивать в условиях значительного сокращения административного нажима со стороны властей.

2.2.3. Выборы Советов 1927–1929 гг.: «бедняцкий ренессанс»

Очередная перевыборная кампания в местные Советы началась с постановления ЦИК БССР от 23 октября 1926 г. о создании республиканской Центральной избирательной комиссии во главе с секретарем ЦИК БССР Д. С. Чернушевичем [33, л. 40]. Постановлением ЦИК БССР от 13 ноября 1926 г. утверждалась инструкция о выборах в Советы, определившая порядок создания окружных, районных, городских, местечковых и сельских избирательных комиссий, круг избирателей и лиц, лишенных избирательного права, порядок составления списков избирателей и т. д., а также установившая сроки проведения предвыборной (с 25 ноября по 31 декабря 1926 г.) и избирательной (с 1 января по 5 апреля 1927 г.) кампаний. Постановлением республиканского ЦИК от 10 декабря 1926 г. определялись нормы представительства при выборах в горсоветы, одинаковые как для окружных, так и неокружных городов. Избирательные собрания считались правомочными при явке не менее 35 % при выборах в сельские и местечковые Советы и не менее 50 % – в городские. Выборы должны были проходить только открытым голосованием, избранными считались кандидаты, получившие простое большинство голосов [111, л. 13–22об., 32, 35].

Избирательная кампания 1927 г. традиционно сопровождалась заявлениями партийных и советских органов об «обострении классовой борьбы», хотя, как и в 1926 г., никаких фактов такого «обострения» в отчетах не содержалось. По-прежнему отмечалась активность зажиточных крестьян, вновь перечислялись уже известные ранее формы ее проявления. В период перевыборов 1927 г. фиксируется больше случаев, когда крестьяне выступали с требованиями создания собственных крестьянских союзов – такие случаи были отмечены в Витебском, Бобруйском и Речицком округах [112, л. 16], [113, л. 106].

Вместе с тем, заявляя в очередной раз об «обострении классовой борьбы», партийное руководство республики одновременно уверенно утверждало (как и в прошлые годы), что «влияние антисоветского актива на широкие слои крестьянства сужается в связи с усилением активности бедняцких и середняцких слоев деревни» [69, л. 163–164], а «все попытки этой группы в преимущественном большинстве случаев получали организованный отпор бедняцко-крестьянского блока, благодаря чему влияние кулачества на перевыборы осталось незначительным» [114, с. 77].

Для ограничения активности зажиточного крестьянства был усилен административный ресурс – принятая ЦИК БССР 13 ноября

1926 г. новая инструкция по перевыборам Советов расширила возможности местных избирательных комиссий лишать избирательных прав «нетрудовой, кулацко-нэпмановский элемент» [111, л. 13–22об.]. В частности, для ослабления экономического давления на бедняков избирательных прав лишались лица, «закабальюющие окрестное население путем систематического представления в его пользование имеющихся у них сельскохозяйственных машин, рабочего скота и проч. или постоянно занимающихся снабжением населения кредитом (товарным или денежным) на кабальных условиях». По-прежнему сохранялась возможность для окружных избирательных комиссий лишать избирательных прав тех лиц, которые, по их мнению, пользуются своими правами «в ущерб интересам социалистической революции».

В результате в перевыборную кампанию 1927 г. на 44,5 % увеличилось число лиц, лишенных избирательного права [41, с. 5]. В целом лишенные избирательных прав при перевыборах сельсоветов составили 1,45 % от всех лиц избирательного возраста, при перевыборах местечковых советов – 14 %. ЦК КП(б) констатировал, что инструкция проводилась на местах «в основном правильно», а процент лишенных избирательных прав «в основном соответствует социальному составу населения этих местностей» [114, с. 76].

С 1927 г. при формировании низовых властных структур в деятельности партийных и советских органов вновь реанимируется и становится ведущей ориентацией на бедняка. Подводя итоги перевыборной кампании 1926 г., объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) (июль 1926 г.) отметил «недостаточную активность бедняцкой и особенно батрацкой части деревни» и поставил задачу главное внимание уделить «привлечению в крестьянский актив батраков и бедноты», усилить роль и влияние этой части в активе и увеличить их долю во всех органах Советов [96, с. 333, 342]. Партийные руководители вновь открыто стали во всей деревенской политике ориентироваться на «пролетарией и беднейших крестьян-полупролетариев» как главную социальную опору власти. Средняк для них оставался мелкобуржуазным элементом, лишь по необходимости был союзником пролетариата в строительстве социализма, но союзником колеблющимся, нестойким и подверженным влиянию зажиточной части крестьянства. В связи с этим усиление позиций середняка в сельсоветах вызывало у партийно-советских властей опасения утраты контроля над местными Советами. Повести же середняка по «правильному пути социалистического строительства», по мысли коммунистических лидеров, могли

лишь руководимые компартией рабочие и деревенская беднота. Поэтому пленум нацеливал все партийные и советские органы при новых пере выборах в Советы не столько на рост избирательной явки, сколько на укрепление в Советах их «пролетарской части».

Развивая эти идеи, февральский (1927 г.) пленум ЦК ВКП(б) отметил необходимость обновления руководящих органов Советов, в которые должны быть вовлечены «новые, действительно активные и действительно передовые элементы рабочих и крестьян (особенно – крестьян-бедняков и батраков)» [96, с. 445–446].

Работа среди бедноты вновь становится важнейшим приоритетом партийно-советской деятельности в деревне. Окружные комитеты КП(б)Б рассылали в районы специальные письма об активизации работы с беднотой, проведении собраний бедноты с привлечением середняка для создания «бедняцко-средняцкого союза» [113, л. 15–16]. В предвыборной кампании 1927 г. в республике было проведено 4171 бедняцкое собрание, охватившие до 50 % избирательных участков. В них участвовало 153985 человек (10 % общей численности всех сельских избирателей). На большинстве таких собраний присутствовали и середняки [114, с. 76].

В результате наблюдавшееся в 1925 и 1926 гг. падение доли беднейшего крестьянства в сельсоветах было не только остановлено, но и сменилось новым ростом бедняцкой части членов сельсоветов (табл. 2.6).

Таблица 2.6

Состав сельсоветов БССР 1926 и 1927 гг. по имущественному положению*

Сельсоветы	Освобожденные от сельхозналога		Платили в 1927 г. на 1 едока в хозяйстве, р.				
	1926 г.	1927 г.	до 1	от 1 до 2	от 2 до 5	от 5 до 10	свыше 10
Члены	14,1	24,1	16,0	24,8	21,2	10,2	5,0
Председатели	22,3	25,1	17,7	26,1	20,9	10,1	3,1

*Источник [71, с. 260].

Следует учитывать, что в значительной степени увеличение доли бедняков-членов сельсоветов объяснялось расширением самой группы крестьян, подпадавших под критерии «беднота». Это стало следствием изменения налогового законодательства, которое и служило основанием для официального отнесения крестьян к той или иной социальной группе (бедняк, середняк, кулак). До 1926/27 хоз. г. сельскохозяйственный налог насчитывался по количеству земли,

лугов и крупного скота, а второстепенные отрасли сельского хозяйства (птицеводство, пчеловодство, огородничество и т. п.) не облагались. С 1926/27 хоз. г. налог стал насчитываться как с главных, так и второстепенных источников. Это (по мнению белорусского руководства) привело к тому, что «льготы коснулись и некоторой части и не маломощных, а даже и зажиточных». В результате в БССР по необлагаемому налогом минимуму было освобождено от сельхозналога 26,9 % хозяйств («бедняки»), что коррелируется с результатами выборов в сельсоветы [114, с. 51].

По итогам перевыборов 1927 г. ЦК КПБ уверенно указывал на рост бедняцко-батрацкой активности [39, л. 164]. Однако в отчетах с мест ситуация выглядела не столь оптимистично. По Могилевскому району отмечался «массовый отказ выдвигаемых кандидатур из бедноты в сельсоветы с мотивировкой «и лапти по паре подерешь, и врагов наживешь». Информационно-статистический подотдел организационно-распределительного отдела ЦК КПБ в марте 1927 г. отмечал случаи слабой активности бедноты, «совершенного провала кандидатов, выдвинутых собраниями бедноты», использования административного ресурса при созыве этих бедняцких собраний [112, л. 8, 35]. В отношении батраков в материалах к докладу ЦК КП(б)Б XI съезду КП(б)Б отмечалось, что «все же масса батрачества в предвыборной кампании была еще недостаточно активна, что объясняется слабостью проводимой среди нее работы. Некоторое влияние в смысле ограничения активности батрачества имела зависимость последних от хозяина-кулака, а также совпавшая с этим периодом кампания переэлектрификации трудоговоров» [114, с. 77].

Во всех отчетах отмечалась активность середняка, который «в абсолютном большинстве случаев на выборах выступал совместно с беднотой, поддерживая предложения бедняцких собраний, но в тех местностях, где беднота не была достаточно организована и связана с середняками, последние в отдельных случаях проявляли некоторое колебание, поддерживая временами зажиточных и кулаков» [114, с. 76–77].

В перевыборах 1927 г. приняли участие 46,2 % избирателей (с Гомельским и Речицким округами – 46,3 %) [34, с. 258]. Таким образом, явка на перевыборы 1927 г. оказалась практически на одном уровне с 1926 г. Незначительное снижение было связано как с ростом числа лишенных избирательного права, одновременным проведением большого числа кампаний в деревне (выборы народных заседателей, страхуполномоченных и т. д.), совпадением перевыборных собраний с религиозными праздниками, суровыми погодными условиями зимы 1926–1927 гг. (сильные метели и холод).

Более высокая активность была зафиксирована при перевыборах в 47 местечковых Советов – 49,6 % против 48,9 % в 1926 г. Здесь также заметен рост удельного веса бедноты в составе избранных Советов, особенно среди их председателей (табл. 2.7)

Таблица 2.7

Состав местечковых Советов БССР по имущественному положению*

Местечковые Советы	Освобожденные от сельхозналога		Платили в 1927 г. на едока в хозяйстве, р.				
	1926 г.	1927 г.	до 1	от 1 до 2	от 2 до 5	от 5 до 10	свыше 10
Члены	24,3	37,8	17,6	18,9	15,1	8,3	2,3
Председатели	22,3	61,1	22,2	5,6	11,1	–	–

*Источник [71, с. 260].

Наибольшую активность при перевыборах сельсоветов показали представители сельской интеллигенции, менее всего – крестьяне (табл. 2.8).

Таблица 2.8

Участие социальных групп в выборах 1927 г.*

Советы	Крестьяне	Сельскохозяйственные рабочие	Кустари и ремесленники	Интеллигенция
Сельские Советы	45,7	56,0	59,9	87,2
Местечковые Советы	45,0	38,0	54,6	65,4

*Источник [71, с. 259].

Продолжился рост удельного веса коммунистов и комсомольцев среди членов сельсоветов и особенно среди их председателей (табл. 2.9).

Таблица 2.9

Состав сельсоветов БССР 1926 и 1927 гг. по партийности, %*

Сельсоветы	Члены и кандидаты в члены КП(б)Б		Члены и кандидаты в члены ЛКСМБ	
	1926 г.	1927 г.	1926 г.	1927 г.
Члены	8,5	10,6	9,5	10,3
Председатели	32,3	43,7	7,3	7,4

*Источник [71, с. 260].

В русле политики белорусизации в период перевыборной кампании 1927 г. были созданы отдельные национальные избирательные

участки. Явка на перевыборы в национальных сельсоветах оказалась выше средних показателей по всем сельсоветам БССР: от 62,2 % в русских (было их всего два) и 58,45 % в еврейских (шесть сельсоветов) до 50,3 % в латышских (пять сельсоветов). Больше всего было польских национальных сельсоветов – 18, где на перевыборы явилось 50,6 % избирателей. Везде подавляющее большинство избранных составили представители титульных для сельсоветов национальностей: в еврейских – 91,2 %, польских – 84,2 %, латышских – 86,3 %, немецких – 75 %, русских – 73,9 %. Кроме еврейских сельсоветов везде абсолютное большинство составили крестьяне (в русские сельсоветы из крестьян были избраны только бедняки, в польских беднота составили 25,5 % членов) [71, с. 258, 263].

По сравнению с перевыборами 1926 г. среди членов местечковых Советов доля освобожденных от налогов по маломощности увеличилась на 10,3 %, среди членов президиумов Советов – на 11 %, председателей – на 3 % [114, с. 78]. Здесь же фиксировался самый высокий процент коммунистов среди всех низших органов местной власти – 26,8 % [71, с. 262].

Без осложнений состоялись перевыборы в городские Советы. Во всех городах они проводились на выборных собраниях, при этом, как и прежде, в большинстве отдельно для членов профсоюзов, неорганизованных групп и красноармейцев, и лишь в некоторых собрания объединяли все группы выборщиков. В 12 окружных городах большая часть избирательных собраний проходила по профсоюзам (61,2 % всех собраний), а в 16 неокружных городах – наоборот. Явка на выборы в горсоветы также традиционно оказалась выше, чем при перевыборах в сельсоветы: в окружных городах пришли на выборы 61,1 % избирателей (рост – 13,3 %), в неокружных – 62,8 % (рост – 16 %). Коммунисты в горсоветах окружных городов составили абсолютное большинство – 53,2 %, в неокружных – 36,9 %. В составе окружных горсоветов «организованные» (члены профсоюзов, контролировавшиеся партийными организациями) составили 61,9 %, еще 18,7 % – делегаты от армейских частей, в неокружных – соответственно, 51,4 и 8,9 % [71, с. 266].

Перевыборы составов райисполкомов и окрисполкомов прошли для властей также без всяких неожиданностей. Необходимый контингент депутатов районных и окружных съездов Советов уже был сформирован на уровне первичных структур – сельсоветов, местечковых и городских Советов. Отработанный механизм формирования

провластного состава исполкомов сбоев не давал. По мере роста административного статуса местных органов власти и властных полномочий их членов удельный вес крестьянства в них снижался: если среди членов сельсоветов крестьяне составили 91,6 %, среди председателей сельсоветов – 92,6 %, то среди членов райисполкомов – 42,6 %, членов президиумов райисполкомов – 28,5 %, председателей райисполкомов – 22,2 %, а среди членов окрисполкомов – 28,9 %, членов президиумов окрисполкомов – 16,2 %, председателей окрисполкомов – 16,7 %. В важнейших структурах районной и окружной власти – исполкомах – главную роль играли служащие, прежде всего те, кто уже имел опыт руководящей работы и положительно себя зарекомендовавшие перед вышестоящими властями. В президиумах райисполкомов они составили 50,7 %, в президиумах окрисполкомов – 38,8 %, среди председателей райисполкомов – 59 %, окрисполкомов – 50 % [71, с. 263, 265].

Партийный состав районных и окружных органов исполнительной власти позволял партийным органам держать их деятельность под своим постоянным контролем: членами или кандидатами в члены КП(б)Б были все председатели райисполкомов и окрисполкомов, 82,4 % членов президиумов райисполкомов и 92,7 % президиумов окрисполкомов [71, с. 263, 265].

В конце 1927 г. курс «Лицом к деревне» официально сменился новым – курсом на коллективизацию сельского хозяйства в его первоначальном умеренном варианте. XV съезд ВКП(б) (декабрь 1927 г.) постановил начать «постепенный переход распыленных крестьянских хозяйств на рельсы крупного производства (коллективная обработка земли на основе интенсификации и механизации земледелия)...». В качестве приоритетной вновь актуализируется линия на расширение в сельских Советах беспартийного бедняцко-середняцкого актива прежде всего за счет усиленного вовлечения «в этот актив батрачества и маломощного крестьянства» [85, с. 17, 68].

Очередная выборная кампания по уже сложившейся традиции планировалась на конец 1927 – начало 1928 г. 26 ноября 1927 г. Президиум ЦИК БССР утвердил инструкцию по перевыборам, в точности копирующую предыдущую, установил сроки проведения выборов [111, л. 1–11]. Были созданы центральная, окружные, районные, городские, местечковые и сельские избирательные комиссии, разработаны планы проведения перевыборной кампании. Однако 5 января 1928 г. ЦИК СССР постановил перенести перевыборы в местные Советы на осень 1928 г. Аналогичное решение принял и Президиум ЦИК БССР [115, л. 5]. Причины этого

переноса лежали в нараставшем с лета 1927 г. ажиотажном спросе на основные потребительские товары, обострении «товарного голода» и новом витке кризиса хлебозаготовок, для выхода из которого власть применила чрезвычайные меры. В такой ситуации партийные и советские органы власти оказались не готовы обеспечить необходимый результат выборов в Советы.

Применение властями в деревне чрезвычайных мер позволило хлебный кризис временно, но преодолеть. 11 августа 1928 г. Президиум ЦИК СССР постановил собрать V съезд Советов СССР 15 апреля 1929 г., перевыборную отчетную кампанию начать с декабря 1928 г., а сами перевыборы в Советы – с января 1929 г. [115, л. 16, 18]. Для проведения новой избирательной кампании 1 октября 1928 г. Президиум ЦИК БССР создал республиканскую Центральную избирательную комиссию во главе с А. И. Хацкевичем и утвердил председателей окружных избирательных комиссий [116, л. 208]. Позднее были организованы и все остальные избирательные комиссии (районные, городские, местечковые и сельские).

Избирательная кампания конца 1928 г. – начала 1929 г. проходила в условиях очередного обострения кризиса хлебозаготовок и использования чрезвычайных, насильственных мер по изъятию хлеба у крестьян, возвращения к прежним методам продразверстки. В связи власти были заинтересованы как можно быстрее превратить сельсоветы на практике в действительные «органы диктатуры пролетариата в деревне», с помощью которых обеспечить проведение в деревне самообложения, усилить наступление на кулака при проведении хлебозаготовок и других видов заготовок, заставить зажиточное крестьянство сдать товарные излишки хлеба государству, активизировать процесс создания колхозов. Не случайно главной задачей перевыборной кампании 1929 г. сентябрьский (1928 г.) пленум ЦК КП(б)Б определил «дальнейшее усиление позиций рабочего класса, деревенской бедноты и сельскохозяйственных рабочих» [80, с. 60].

Вновь выборная кампания проходила под знаменем «обострения классовой борьбы в деревне». Риторика постановления объединенного пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б (28 ноября – 1 декабря 1928 г.), посвященного задачам партийных организаций в перевыборной кампании Советов, буквально пронизана этой идеей. Перевыборы Советов 1929 г. предстают как едва ли не решающее сражение с контрреволюционными элементами, звучат фразы: «решительное наступление на капиталистические элементы», «бешеное сопротивление и усиление борь-

бы со стороны враждебных классов», «подавление капиталистических элементов», «классовые враги деятельно готовятся к перевыборной советской кампании, мобилизуя все враждебные нам силы», «кулачество развернет на выборах усиленную борьбу за середняка» и т. п. Пленум поставил в качестве главной задачу «самым решительным образом подготовить рабочие массы, бедняков и середняков деревни к дружному отпору враждебным, антипролетарским силам... и развитию дальнейшего политического наступления на капиталистические элементы города и деревни» [80, с. 73–78].

На обострение классовой борьбы в предстоящих выборах Советов ориентировали местные партийные организации и союзные партийные инстанции. По итогам подготовительного к перевыборам периода во все республиканские партийные организации было направлено письмо информационного отдела ЦК ВКП(б), в котором указывалось на «искривления классовой линии отдельными коммунистами и партийными организациями в деревне». В письме приводились факты «смазывания, а нередко и прямого искажения классовой линии в деревне», заявлялось, что «отрицание наличия кулака и классовой борьбы в деревне, желание жить в мире с кулаком, прямая смычка с кулаком, все это становится болезнью уже не отдельных, а очень многих коммунистов в деревне». В частности, среди прочих приводились факты по Пуховичскому, Острошиц-Городокскому и Чашникскому районам БССР [117, л. 1–15].

Действительно, можно говорить о наличии в это время объективных условий для реального обострения классовой борьбы в деревне. Жесткие меры власти по принудительному изъятию зерна у зажиточной части крестьянства и части середняков стимулировали их антисоветскую активность вплоть до действий насильственного характера против партийных и советских крестьянских активистов. Информационный подотдел ЦК КП(б)Б в январе 1929 г. отмечал, что «классовая борьба при перевыборах советов... выявляется почти повсеместно и в значительном большинстве носила ярко резкий характер» [118, л. 20].

Постановлением Президиума ЦИК для облегчения контроля над перевыборными процедурами были разукрупнены избирательные участки (не более 200–300 человек на каждый вместо ранее 500–600). В результате в БССР число сельских избирательных участков увеличилось с 9191 до 10044. За счет расширения представительства в сельские и местечковые Советы (один член стал выбираться от 100 человек, а не от 200) планировалось удвоить количество втянутого в

практическую работу Советов сельского актива из бедноты. Усиливалась ответственность лиц за препятствие экономически зависимым от них избирателям осуществлять свое избирательное право. Впервые было принято решение о посылке в деревню рабочих бригад города для участия в перевыборах [83, с. 21].

Как и в прошлые годы, на отчетных собраниях активность зажиточных крестьян была слабая, но она значительно возросла накануне выборных собраний и непосредственно на них: проведение «кулацких собраний, агитация середняка и бедняка, запугивание, обещания, компроментация отдельных партийных и советских работников, а то и всей власти». Они приходили на собрания бедноты, агитировали за своих кандидатов в члены сельсоветов. Использовался и экономический фактор, чтобы склонить на свою сторону бедняков: так, кулаки в Осиповичском районе продавали хлеб бедноте по 1 р. 60 коп. за пуд (рыночная цена составляла 5–6 р.); беднякам предлагались деньги за поддержку кандидатов кулаков и т. п. Власти с тревогой отмечали большую активность кулачества, его «изворотливость» и переход «от обороны к контратаке», что способствовало росту их авторитета: по информации с мест, «благодаря своей организованности и сплоченности кулацко-зжиточный элемент деревни, пользуясь отдельными нашими недостатками, критикует их, компрометирует отдельных работников, партию, власть, запугивает бедноту экономически и террористическим путем... имеет свое влияние на часть более зажиточного середнячества, а частично, в отдельных случаях, и бедняцтва, при помощи этих групп имеет успехи, проводя кое-где свои кандидатуры в состав сельсоветов» [118, л. 20–21, 24]. Информационный отдел ЦК ВКП(б) характерным для всех регионов Советского Союза отмечал умелое использование кулаками «основных организационных форм и методов нашей массовой работы» (кулацкие «избиркомы», «агитпромы», «группы бедноты», «вечера вопросов и ответов») [117, л. 8].

Фиксировались отдельные случаи (не носившие массового систематического характера) прямого насилия против просоветских крестьянских активистов (в Хотимском районе в период перевыборной кампании был убит активист – бедняк Демкин, сожжено сено председателя ККОВ, в Гомельском районе избит комсомолец, совершено покушение на члена ККОВ и трех курсантов совпартшколы, проводивших собрание бедноты и т. д.) [118, л. 24об.].

В отчетах о ходе перевыборной кампании отмечалось, что в большинстве случаев беднота выступала против кулака, хотя

основное место отводилось случаям «колебания» бедняка, влияния кулачества на позиции бедняка. С удовлетворением отмечалось, что подавляющая часть середняков шла за беднотой, однако одновременно утверждалось, что не удалось создать «блок бедноты и середняка», что в ряде случаев середняк «пассивен, колеблется, более зажиточная часть присоединяется к кулачеству, а бывают случаи, когда все середнячество идет за кулаком» [118, л. 21–22, 25–26].

Подобная противоречивость вытекала из заранее поставленной перед партийно-советскими органами задачи: обеспечить необходимый для власти результат перевыборов (бедняцко-середняцкий состав сельсоветов при доминировании бедняцкого актива), при этом привести доказательства тезиса о «массовом обострении классовой борьбы в деревне» и угрозы советской власти со стороны зажиточной части крестьянства, упирая на ее организованность в противовес отсутствию таковой у бедноты и середняка.

Перевыборы 1929 г. показали значительный рост явки избирателей по всем уровням Советов и всем основным категориям избирателей (табл. 2.10 и 2.11).

Таблица 2.10

Явка на выборы в местные Советы БССР в 1926–1929 гг., %*

Советы	1926 г.	1927 г.	1929 г.
Сельские	46,5	46,2	58,7
Местечковые	48,9	49,6	63,5
Городские окружных городов	47,3	59,6	73,3
Городские неокружных городов	46,8	62,8	71,1

*Источник [83, с. 14].

Таблица 2.11

Явка на выборы 1929 г. по категориям избирателей, %*

Социальные группы	1929 г.	+/- по сравнению с 1927 г.
Крестьяне	58,6	+12,9
Сельскохозяйственные рабочие и батраки	71,3	+15,3
Другие рабочие	70,3	+16,8
Кустари	70,7	+10,6

*Источник [83, с. 23].

Лишены были избирательных прав в 1929 г. при перевыборах сельсоветов 38944 человека (1,8 %) против 1,45 % в прошлой избирательной кампании. Это увеличение объяснялось «лучшим выявлением кулацких элементов и других лиц, подлежащих

лишению избирательных прав», что, как вновь отметил ЦИК БССР, «целиком отвечает социальному составу населения БССР» [83, с. 23].

Тем не менее фиксировалось множество случаев неправомерного лишения избирательных прав: в Высочанском районе в избирательном праве отказали жителям старше 60 лет, в Петриковском районе – глухонемым, в Кореличском районе – «за религиозные взгляды», в Тереховском районе – «за помощь Америке». Уже после выборов Президиум ЦИК БССР в марте 1929 г. принял очередное постановление об исправлении нарушений при составлении списков лишенных избирательных прав [119, л. 87–88].

Задача усиления роли «пролетарских слоев» деревни в составе сельсоветов была с успехом выполнена (табл. 2.12).

Таблица 2.12

Социальный состав сельсоветов 1927* и 1929 г.*, %**

Сельсоветы	Год	Крестьяне	В том числе освобожденные от налога	Сельхозработчие и батраки	Учителя, врачи и агрономы
Члены	1927	91,5	22,8	1,1	2,0
	1929	91,1	39,1	2,8	1,9
Президиумы	1927	86,5	26,1	1,1	0,8
	1929	86,1	40,7	4,2	1,0
Председатели	1927	94,4	22,1	0,5	0,2
	1929	89,5	37,6	4,3	0,2
Ревкомиссии	1927	65,0	22,3	0,9	24,5
	1929	56,8	32,1	2,3	30,0

*Данные по 50 % сельсоветов.

**Источник [83, с. 24].

В члены сельсоветов в большинстве случаев избирались кандидаты от собраний бедноты и партячеек [46, л. 27]. ЦК КП(б)Б отмечал «улучшение социального состава сельсоветов и усиление руководящей роли бедноты в сельсоветах», что закрепило «их роль органов диктатуры пролетариата в деревне» [120, с. 78]. Процент крестьян-бедняков (освобожденных от сельхозналога) среди членов сельсоветов увеличился на 16,3, членов президиумов – на 14,7, председателей – на 15,5, членов сельских ревизионных комиссий – на 9,8 [83, с. 25]. Опять этот рост оказался симметричным росту доли освобожденных от уплаты сельхозналога крестьян и соответствующего нового расширения категории «беднота». В 1927/28 хоз. г. в республике разными льготами (не только освобождением от налога)

по маломощности пользовались 39,3 % всех хозяйств. Законом о сельхозналоге на 1928/29 хоз. г. увеличивались обложения второстепенных доходов, процент надбавок к облагаемому доходу сильных хозяйств, проводилось индивидуальное определение доходов кулацких хозяйств, а процент хозяйств, только полностью освобожденных от налога, увеличился с 26,9 до 35 %. В результате все бедняцкие и маломощные хозяйства были полностью освобождены от налога, середняцкие трудовые хозяйства повышения налога не испытали, основную тяжесть налога возложили на зажиточные хозяйства [83, с. 343–344].

Также возросла доля в сельсоветах сельскохозяйственных рабочих и батраков: среди членов – на 1,7 %, председателей – на 3,8 %, в президиумах – на 3,1 %. Число коммунистов и комсомольцев в сельских органах власти в абсолютном выражении увеличилось, однако из-за роста общего числа членов сельсоветов в два раза доля коммунистов уменьшилась с 9,3 до 9 %, комсомольцев – с 9 до 7,6 %. Зато в сельсоветовских президиумах удельный вес коммунистов возрос с 20,5 до 23,2 %, среди председателей – с 33,7 до 57,8 % [83, с. 24–25].

Выборы горсоветов прошли, как и в 1927 г., спокойно для власти и не вызвали серьезного беспокойства. Явка на выборы возрасла, собрания признавали работу горсоветов «в основном удовлетворительной и линию проводимой работы правильной, отвечающей интересам трудящихся масс» [120, л. 23] (табл. 2.13).

Таблица 2.13

Явка на перевыборы горсоветов БССР в 1929 г., %*

	Члены профсоюзов			Неорганизованные в профсоюзы
	всего	рабочие	служащие	
1929 г.	75,4	77,1	73,7	68,6
По сравнению с 1927 г., %	+6,1	+5,0	+6,7	+12,3

*Источник [83, с. 26].

Социальный состав горсоветов практически не изменился (табл. 2.14).

Социальный состав горсоветов БССР в 1929 г., %*

Категории	1929 г.	По сравнению с 1927 г., %
Рабочие на производстве	28,8	+3,4
Служащие	24,3	-4,1
Кустари и ремесленники	8,5	-0,5
Учащиеся	5,7	+2,4
Крестьяне	15,8	+2,9
Красноармейцы	7,0	+1,2
Члены и кандидаты в члены КП(б)Б	38,8	+2,8
Члены и кандидаты в члены ЛКСМБ	10,0	-0,3

*Источник [83, с. 26–27].

По-прежнему «среднестатистическим» членом горсовета был мужчина, рабочий или служащий, коммунист.

В результате на низовом уровне была создана необходимая основа для формирования провластного состава делегатов районных, окружных и республиканского съездов Советов. Эти съезды прошли по уже заранее подготовленному сценарию и, как и ранее, обеспечили необходимым властям результат при формировании исполнительных органов на всех уровнях управленческой иерархии. В решающих структурах местной власти коммунисты получили абсолютное большинство: в президиумах райисполкомов 78,9 %, горсоветов – 87 %, окрисполкомов – 89,9 %. По социальному происхождению в президиумах райисполкомов преобладали крестьяне (45,8 %), горсоветов – рабочие (65,9 %), окрисполкомов – служащие (43,8 %). Уровень образования местного руководства был низким – большинство имели лишь начальное образование (от 72,2 % членов президиумов райисполкомов до 58,2 % членов президиумов горсоветов). В лучшую сторону отличались окружные отделы: в здравоохранении 78 % сотрудников имели высшее образование (в том числе 58,1 % – высшее специальное образование), в статбюро – 75 % (высшее специальное – 20 %), в отделах торговли – 30 % (высшее специальное – 15 %) [121, л. 12].

В 1925–1927 гг. доля белорусов в составе органов местных Советов оставалась стабильно высокой, при этом заметна тенденция усиления роли белорусов среди руководителей районного и окружного уровней (табл. 2.15).

Белорусы в составе местных Советов БССР, %**

Год	Сельсоветы		Райисполкомы		Окрисполкомы	
	члены	председатели	члены	председатели	члены	председатели
1925	92,0	94,7	81,8	77	66,9	60,0
1926	92,3	94,0	78,2	84,0	*	*
1927	92,8	94,2	79,2	85,4	64,0	75,0

*В 1926 г. окружные съезды Советов не проводились.

**Источник [71, с. 260–265].

Вместе с тем анализ различных документов, связанных с организацией и проведением избирательных кампаний в 1924–1927 гг. (решений партийных и советских органов разного уровня, инструкций ЦИК БССР, информационных справок и отчетов) показывает, что для властных структур вопросы «коренизации» местных Советов имели второстепенное значение – прежде всего внимание обращалось на их социальный и партийный кадровый состав. Эта позиция в совокупности со свертыванием политики белорусизации наглядно проявилась в выборной кампании 1929 г.: по ее итогам доля белорусов снизилась в президиумах райисполкомов – на 4,0 %, президиумах окрисполкомов – на 10,1 % [121, л. 12].

Таким образом, с 1927 г. курс на коллективизацию сельского хозяйства реанимировал первоочередную ориентацию руководящих партийно-государственных структур на «пролетарские слои» деревни (бедняков, сельскохозяйственных рабочих и батраков). Именно они традиционно считались самой надежной опорой советской власти на селе, их рассматривали последовательными и активными сторонниками колхозного строительства. К тому же очередной кризис хлебозаготовок и жесткие «военно-коммунистические» методы его преодоления стимулировали желание высшего руководства иметь на местах такие Советы, которые могли бы наиболее последовательно эту линию проводить. В наибольшей мере таким требованиям отвечали Советы, сформированные из бедняцко-батрацкой части крестьянства, освобожденной от реквизиций и зачастую экономически заинтересованной властными структурами в изъятии продовольствия у зажиточной и середняцкой части крестьян.

2.3. Кадровая политика в органах местной советской властной вертикали

2.3.1. Становление номенклатурной системы

С первых дней советской власти большевики, создавая новый аппарат власти и управления, целенаправленно стремились обеспечить за собой руководящие позиции в нем, взяв под контроль вопросы кадровой политики. Уже в первые годы нахождения у власти большевистские органы на деле определяли решение кадровых вопросов не только в самой партии, но и в Советах, профсоюзах, хозяйственных и кооперативных организациях. Еще VIII съездом РКП(б) (18–23 марта 1919 г.) в резолюции по организационному вопросу ставилась задача завоевать «безраздельное политическое господство в Советах» и установить «фактический контроль над всей их работой», выдвигая «на все советские посты своих наиболее стойких и преданных членов» [91, с. 77].

Номенклатура в ее институциональной форме стала складываться первоначально как система партийного учета руководящих кадров разных уровней. В БССР эта работа была проведена в мае 1922 г. в соответствии с указаниями и инструкциями ЦК РКП(б) [122, л. 78]. Хотя учету и распределению формально подлежали лишь члены коммунистической партии, однако фактически эти процедуры распространялись на всех работников, занимавших в течение шести месяцев одну из руководящих должностей.

Учет ответственных работников осуществлялся партийными комитетами (от укомов до ЦК) в соответствии с тремя утвержденными масштабами («учетными сетками»): губернским, уездным и волостным. Инструкцией по учету ответственных работников определялся конкретный перечень должностей каждого масштаба, изменить самостоятельно который местные парторганы не имели права. К ответственным работникам губернского и уездного масштабов по советской административной работе относились председатели соответствующих исполкомов, члены их президиумов и зав. отделами. В волостной масштаб включались председатели, секретари и члены волисполкомов, волостные финансовые и продовольственные инспектора.

Внутри каждого масштаба должности подразделялись на группы (губернский масштаб – 16 групп, уездный – 14 групп, волостной – 11 групп), в свою очередь содержащие перечень конкретных должностей (под буквами «а», «б», «в» и т. д.). В результате в учетных документах каждый ответственный работник получал свой шифр. Напри-

мер, председатель губисполкома – губернский масштаб, группа 3-а; зав. губфинотделом – губернский масштаб, группа 6-а; член президиума уисполкома – уездный масштаб, группа 3-б и т. п. [123, с. 4–12].

Система учета была достаточно гибкой: занимаемые должности не были единственным критерием отнесения к тому или иному масштабу. Требовалось также учитывать способности и склонности работников, их практический стаж и т. п. Те, кто не являлся «достаточно квалифицированными» по группе того или иного масштаба или чьи способности не были четко выяснены, прикреплялись к группе низшего масштаба. При передвижении на более высокую должность работник продолжал учитываться по прежней категории и только через шесть месяцев работы на новой должности партийные органы решали вопрос об изменении его положения в учетной сетке [123, с. 6].

Все назначения и перемещения ответственных работников губернского и уездного масштабов проводились только по постановлению губкомов. Губкомы имели право снимать с должностей сотрудников различных ведомств, но при этом требовалось согласие самого ведомства либо прямая санкция ЦК РКП(б). Распределением рядовых работников в пределах уезда могли самостоятельно заниматься укомы, а также вышестоящие партийные органы вплоть до ЦК [123, с. 28–30].

В прямой и незавуалированной форме претензии руководства большевистской партии на тотальный контроль за назначением, перемещением и смещением всех управленческих кадров были зафиксированы в 1923 г. XII съездом РКП(б) (апрель 1923 г.). В резолюции съезда «По организационному вопросу» заявлялось, что «очередной задачей партии является усиление партийного руководства в деле подбора руководителей советских, в частности хозяйственных и других органов, что должно осуществиться при помощи правильно и всесторонне поставленной системы учета и подбора руководителей и ответственных работников советских, хозяйственных, кооперативных и профессиональных организаций». Для практической реализации этой задачи предполагалось значительно расширить и укрепить сами учетно-распределительные партийные структуры «в центре и на местах» [91, с. 454].

Эта директива съезда в виде конкретных шагов стала оформляться с лета 1923 г. Оргбюро ЦК РКП(б) в июне 1923 г. приняло постановление «О назначениях», а в октябре того же года – решение об основных задачах учетно-распределительной работы. В постановлении Оргбюро ЦК РКП(б) от 12 ноября 1923 г. впервые появился термин «номенклатура» и два списка должностей (номенклатура № 1 и номенклатура № 2) [124, с. 79–80].

Соответственно и на местах, в том числе и в БССР, стала проходить перестройка системы организации учетной и распределительной работы. В январе 1924 г. Временное Белорусское областное бюро ЦК РКП(б) получило письмо из ЦК РКП(б) об основных задачах партийного учета и распределительной работы партийных органов БССР. В республике предлагалось провести реорганизацию этой работы: вместо учетно-статистического подотдела Оргбюро ЦК (занимавшегося до этого времени вопросами учета и распределения партийных кадров) создать особый учетно-распределительный отдел, а статистическую работу передать информационному (с 10 июля 1924 г. – информационно-статистическому) подотделу Оргбюро ЦК КП(б)Б [125, л. 32–33, 36].

Учетно-распределительный отдел планировалось образовать как структурное подразделение Временного Белорусского областного бюро ЦК РКП(б) «на одинаковых со всеми отделами основаниях». В распределительной работе на отдел возлагалась работа по распределению как членов партии (в том числе и рядовых) во все организации и учреждения республики, так и беспартийных (в то время – только на ответственные должности центральных республиканских учреждений). К началу марта 1924 г. были подготовлены положение об учетно-распределительном отделе, план его работы [125, л. 35–35об., 36].

Новая специальная партийная учетно-распределительная организационная структура была создана после VIII съезда КП(б)Б (состоялся 12–14 мая 1924 г.), но ее статус был понижен до подотдела Оргбюро ЦК КП(б)Б, который возглавил Е. Ф. Кроль. В округах учетно-распределительной работой занимались учетно-статистические подотделы орготделов окружкомов КП(б)Б. Райкомы первоначально могли распределять только рядовых работников (как командированных окружками в их районы, так и уже состоявших в районных парторганизациях) [125, л. 138].

В БССР учет партийных, советских, хозяйственных и других ответственных работников осуществлялся также по общесоюзным масштабам (губернский, уездный, волостной), приспособленным к условиям республики. При отсутствии в БССР губернского звена административно-территориального деления к категории «работник губернского масштаба» среди советских кадров относились работники, занимавшие руководящие должности в центральных республиканских органах власти и управления. Как отмечалось выше, в то время «масштаб» того или иного ответственного работника напрямую не был жестко привязан к занимаемой им в данный момент должности, а не-

редко определял верхнюю планку его способностей и возможностей использования в правящей иерархии.

К 1 февраля 1924 г. в БССР на партийном учете состояло 123 ответственных работника губернского масштаба, 817 – уездного и 716 – волостного. «Среднестатистическим» руководителем губернского масштаба был мужчина в возрасте от 31 до 40 лет, коммунист, еврей, служащий с низшим образованием. Работник уездного масштаба отличался возрастом (от 24 до 30 лет), волостного – возрастом (от 24 до 30 лет), социальным происхождением (крестьянин) и национальностью (белорус) (табл. 2.16).

Таблица 2.16

Состав ответственных работников БССР (члены и кандидаты в члены КП(б)Б) на 1 февраля 1924 г.*

Состав/масштаб	Волостной	Уездный	Губернский
Всего	716	817	123
Мужчины	698	785	119
Женщины	18	32	4
Рабочие	256	282	38
Крестьяне	346	134	7
Служащие	117	391	78
Прочие	3	8	–
Белорусы	373	193	20
Русские	205	212	27
Евреи	77	301	50
Поляки	32	47	6
Прочие	29	64	20
Высшее образование	–	19	19
Среднее образование	41	208	33
Низшее образование	609	475	49
Домашнее образование	66	115	22

*Источник [126, л. 139–141].

В начале 1920-х гг. в СССР и БССР в результате политических процессов и преследований прекратили свое существование социалистические партии. Многие из членов этих партий еще ранее стали коммунистами и составляли значительную часть руководящих работников республики: на 1 февраля 1924 г. из 1656 лиц данной категории 314 (19 %) являлись выходцами из других политических партий. Преобладали бывшие бундовцы (135 человек), меньшевики (40) и эсеры (33). С повышением масштаба возрастала и доля лиц, являвшихся ранее членами других политических партий. Если среди ответственных работников

волостного масштаба они составляли 6 %, то уездного – уже 26 %, а губернского – 50 % [подсчитано автором по: 126, л. 139–141]. Как видно, в первой половине 1920-х гг. некоммунистическое прошлое еще не являлось серьезной преградой для продвижения по карьерной лестнице.

До 1924 г. работа по учету ответственных работников, как и учету коммунистов вообще, носила формальный, «кампанейский» характер. По информации зав. учраспреда ЦК КП(б)Б Е. Ф. Кроля после проведенного в мае 1922 г. партийного учета эта работа «стояла на одной точке», а «в архивах парткомов можно было найти сплошь и рядом личные дела давно исключенных, выбывших или умерших товарищей» [122, л. 48].

В середине июля 1924 г. в республике приступили к переучету ответственных кадров. К 15 сентября 1924 г. было переучтено 82 % всех руководящих работников, состоявших в списках учраспреда ЦК КП(б)Б (в основном – уездного масштаба): исходя из персональной оценки работы каждого «рейтинг» 32 человек был понижен до «волостного масштаба», шестерых сняли с учета, пять перевели в «губернский масштаб». По-прежнему по социальному происхождению половину составляли служащие (363 из 720), затем шли рабочие (260), крестьяне (91) и «прочие» (6). Еще в большей степени служащие преобладали среди работников «губернского масштаба» – 81 из 137 [125, л. 96].

Для организации конкретной учетно-распределительной работы местных партийных органов на совещании заведующих учстатами окружкомов КП(б)Б, состоявшемся при ЦК КП(б)Б 28–30 октября 1924 г., было принято положение «О распределительной работе парткомов Белоруссии». Партийные организации в кадровом вопросе нацеливались прежде всего на регулирование «насыщенности партийными работниками отдельных отраслей работы... чтобы обеспечить партийное влияние во всех отраслях работы». Выдвижение на ответственные должности беспартийных допускалось лишь как исключение при условии отсутствия квалифицированных работников-коммунистов и сохранения «партийного влияния» в учреждении. Партийные комитеты имели право смещать работников с занимаемых ими должностей в пределах своих организаций, направлять их в нижестоящие и иные организации. Положением была предпринята попытка дифференциации кадровой ответственности партийных органов по вертикали. Кадровые изменения среди работников губернского масштаба и работников ниже, но занимавших должности по первой номенклатуре, должны были проводиться постановлением ЦК КП(б)Б. Секретариат ЦК КП(б)Б решал вопросы кадров уездного масштаба и

ниже, включенных во вторую номенклатуру. Проходящих по третьей (ведомственной) номенклатуре распределял учраспред ЦК КП(б)Б в общем порядке организационной работы. Окружкомы занимались работниками уездного и волостного масштаба, а также и рядового масштаба, но выполнявших работу уездного масштаба. Райкомы занимались перемещением рядовых работников [127, л. 150–152]. Правда, списки соответствующих номенклатур предстояло еще создать, ориентируясь на образец номенклатур ЦК РКП(б).

В первое время учраспред ЦК КП(б)Б занимался и распределением рядовых работников: с 1 мая 1924 г. по 1 января 1925 г. через аппарат ЦК КП(б)Б прошло 719 человек, в том числе 380 – «рядового масштаба». Такое большое число «рядовых» было связано с прибывшими в республику из-за ее пределов ответственными работниками низшего уровня, а также с переводом на аналогичные должности из одних организаций в другие.

Окружкомы республики за июль–ноябрь 1924 г. распределили 2984 человека. Хотя это проходило в условиях нового курса «лицом к деревне», однако результаты такого «усиления деревни» оказались незначительными. По всем направлениям работы (партийной, советской, профсоюзной, кооперативной) «деревенский аппарат» (главным образом на уровнях выше сельсовета) в результате различного рода «перебросок» пополнился лишь 218 «новыми» работниками (часто уже занимавшие аналогичные должности в других административно-территориальных единицах), в том числе райисполкомы получили 16 человек, земельные органы – 60, финансовые – 2, народного образования – 11 [125, л. 98–99, 109–110].

На 1 января 1925 г. на учете в учетно-распределительном подотделе ЦК КП(б)Б состояло 911 человек (137 – губернского масштаба, 774 – уездного), из них в окружных органах работали 405 человек, районных – 173, низовых – 27. К этому времени начал налаживаться и «должностной учет» – определен перечень должностей, назначение на которые проходило решением ЦК КП(б)Б. Такой должностной учет в то время проводился по 4 основным группам: партийной, советской, хозяйственно-кооперативной и профсоюзной. По местному советскому аппарату к номенклатуре ЦК КП(б)Б относились все председатели и члены президиумов окрисполкомов, руководители отделов окрисполкомов (в том числе два беспартийных секретаря окрисполкомов, нескольких зав. окротделами) [98, л. 25].

Также к началу 1925 г. в первом приближении был решен вопрос с ведомственным учетом: разработаны соответствующие положение и инструкция, составлена номенклатура должностей по республиканским ведомствам [125, л. 96]. Такой учет должен был поставить под партийный контроль вопросы назначения на руководящие должности и смещения с них во всех ведомствах, организациях и учреждениях БССР. По степени участия ЦК КП(б)Б в замещении ответственных должностей в госаппарате они делились на три категории: к началу 1925 г. по наркоматам и республиканским учреждениям к первой категории относились 54 человека (в том числе 4 беспартийных), по второй – 270 (41 беспартийный), по третьей – 459 (228 беспартийных) [98, л. 27].

К августу 1925 г. число стоявших на учете в учраспреде ЦК КП(б)Б возросло до 1477 человек (в том числе 85 беспартийных), из них по советскому аппарату – 549 человек [107, л. 216]. За период с 1 января по 15 июля 1925 г. через учраспред ЦК КП(б)Б прошел 581 человек, через окружкомы – 3346 человек. Из числа распределенных учраспредом ЦК КП(б)Б на «усиление деревни» направили лишь 59 человек, да и то 12 из них оставили в Минске, 26 стали работать в окружных и городских органах и организациях, 21 – в районных. Непосредственно на советскую административную работу направили лишь 18 человек (из них 17 на руководящие должности окружного и районного уровней) [128, л. 36–39].

Официально появление института номенклатуры в СССР большинство исследователей относят к осени 1925 г.: 16 ноября 1925 г. Оргбюро ЦК ВКП(б) приняло постановление «О порядке подбора и назначения работников» и инструкцию «О формах согласования назначений и перемещений руководящих работников местных учреждений». Постановлением утверждались переработанные номенклатуры должностей, занятие которых в разной степени контролировалось ЦК РКП(б). Номенклатура № 1 содержала расширенный список должностей (в том числе и выборных), назначение на которые проходило только постановлением ЦК «вне зависимости от того, является ли назначаемый членом РКП или беспартийным». Номенклатура № 2 включала должности, занятие которых требовало согласования с Орграспредом ЦК. Номенклатура № 3 (ведомственная номенклатура) состояла из должностей, подбор и назначение на которые производились по списку, определявшемуся самостоятельно каждым центральным ведомством по согласованию с орграспредом ЦК и с необходимостью уведомления последнего о состоявшихся назначениях.

Обязательного предварительного согласования орграспредом ЦК РКП(б) с местными партийными органами перемещений руководящих кадров на местах по должностям, включенных в первую и вторую номенклатуры ЦК РКП(б), не требовалось – это зависело только от желания самого орграспредотдела.

ЦК национальных компартий, губкомам и крайкомам предлагалось также разработать номенклатуру должностей, назначение на которые производятся по согласованию с местными партийными органами или после утверждения ими [129, л. 2–6].

ЦК КП(б)Б соответственно союзной номенклатуре разработал свою. Должностной учет дифференцировался по 14 группам: партийная, пропагандистско-воспитательная, профессиональная, охрана здоровья и социального обеспечения, советская административная, судебно-карательная, промыслово-производственная, финансовая, кредитная, кооперативная, торговая, плановая, земельная, транспорт и связь. На февраль 1926 г. номенклатура № 1 (список должностей, назначение и смещение по которым осуществлялось в соответствии с решениями Бюро или Секретариата ЦК КП(б)Б) включала 117 должностей, из них по советской административной группе – 13, в том числе по местным органам – председателей окрисполкомов. В номенклатуру № 2 (список должностей, назначение и смещение с которых требовали предварительного утверждения в учетно-распределительном подотделе ЦК КП(б)Б) входили 50 должностей, среди них – заместители председателей окрисполкомов, заведующие окружными отделами народного образования, здравоохранения, финансов, земельного управления, председатели окружных инспекций труда, начальники окружных отделений ГПУ. В список номенклатуры № 3 (ведомственной) включались должности (20 позиций), состоявшие на учете в учетно-распределительном отделе ЦК КП(б)Б, в том числе инструкторы и заведующие всеми (не входившими во вторую номенклатуру) окружными отделами, председатели райисполкомов, заместители зав. окружными отделами финансов и земледелия [130, л. 1–9]. Всего к концу 1927 г. на учете в учраспреде ЦК КП(б)Б состоял 1235 человек [131, л. 246].

Свои номенклатуры составляли и окружкомы КП(б)Б: первую, куда входили должности, назначение на которые осуществлялись решением окружкома, вторую – по предварительному согласованию с окружкомом, третью – самостоятельно учреждениями с уведомлением учстата окружкома.

В первую номенклатуру окружкомов в обязательном порядке включались все должности окружного масштаба первой и второй но-

менклатур ЦК КП(б)Б. В 1926 г. по советской работе в номенклатуру окружкомов вошли председатели окрисполкомов и их заместители, секретари и члены президиумов окрисполкомов, окружные военкомы, инструкторы окрисполкомов, председатели райисполкомов, заведующие всеми окружными отделами и статбюро, председатели окружных земельных комиссий и земельных управлений, плановых комиссий, уполномоченные РКИ.

В августе 1926 г. была утверждена и первая районная номенклатура, в которую вошли должности председателей и секретарей райисполкомов, зав. культотделами, земельными и финансовыми частями райисполкомов, председателей и секретарей сельсоветов и др. [127, л. 21–39].

Списки номенклатур с каждым годом расширялись – партийные органы брали под свой непосредственный контроль все больше и больше должностей. Так, в 1929 г. в номенклатуре № 1 ЦК КП(б)Б уже числилось 253 должности, по номенклатуре № 2 – 117. По номенклатуре № 1 прежде всего заметен значительный рост пропагандистско-воспитательной (с 19 до 62 должностей) и промышленно-производственной (с 5 до 25) групп. По «советско-административной отрасли» количество должностей увеличилось с 13 до 25, в том числе в первую номенклатуру из второй перевели заместителей председателей окрисполкомов, а из третьей – руководителей административных отделов окрисполкомов [132, л. 11–15].

В середине 1920-х гг. главной проблемой в номенклатурной работе была слабость организации ведомственного учета. В июле 1926 г. все окружкомы КП(б)Б получили инструкцию и положение об учете ответственных работников в местных государственных, хозяйственных, кооперативных и профсоюзных органах. Ведомственный учет включал персональный учет руководящих кадров, а также общий количественный учет всех работников в ведомстве или организации. С помощью персонального учета предполагалось собирать всю информацию о деятельности каждого номенклатурного работника, а также осуществлять персональный подбор кадров. Количественный учет ставил цель установить общее число ответственных и рядовых работников ведомства или организации, порядок их распределения по районам, организациям, отраслям, а также изучить «их по отдельным признакам (социальное положение, партийность, практический стаж ведомственной работы и т. п.)». На каждую должность составлялась должностная карточка, где отражались все персональные изменения, происходившие по этой должности (заносятся лица, ее занимавшие – как партийные, так и беспартийные). В свою очередь на каждого но-

менклатурного работника заводилось личное дело, содержащее ряд обязательных документов. Во-первых, личный листок, который рассматривался как основной материал для учета. Исправления в личный листок допускались только после их подтверждения подписью зав. учетом и печатью парткома. Во-вторых, автобиография, которая сверялась учетными органами с материалами личного дела и только после этого включалась в личное дело. В-третьих, деловые отзывы о работе, которые готовились по запросам других парторганизаций. В-четвертых, дополнения к личному листку, содержавшие сведения о конкретной работе сотрудника (выполнение тех или иных видов работ, специальных заданий, наличие перерывов на ответственной работе и взысканий). В-пятых, сообщения о перемещениях по должностям и организациям конкретного работника [127, л. 1–13].

В октябре 1926 г. все наркоматы и центральные учреждения БССР получили утвержденное ЦК КП(б)Б положение о ведомственном учете ответственных работников. Во всех организациях создавались специальные учетно-распределительные органы, где концентрировалась работа «по учету, назначениям, смещениям и перемещениям работников учреждения и подчиненных учреждений–филиалов». Учраспред ведомства являлся «подсобным, вспомогательной ячейкой» учраспреда ЦК КП(б)Б. Каждое ведомство разрабатывало свою номенклатуру, которая в обязательном порядке утверждалась в ЦК партии. При этом подчеркивалось, что под контролем учраспреда учреждения (ведомства) должны были находиться вопросы назначения, смещения и перемещения всех кадров, в том числе и не входивших в номенклатуру [133, л. 171–173].

Таким образом, в 1920-е гг. начал складываться номенклатурный принцип в кадровой политике, классическое оформление которого было осуществлено позже, к концу 1930-х гг. Руководители разного уровня советской вертикали власти включались в номенклатурные списки, в результате чего сформировался особый слой номенклатурных работников. В советской реальности номенклатура представляла собой перечень руководящих должностей в партийных, комсомольских, советских, хозяйственных, кооперативных, профсоюзных, всех общественных организациях, кандидаты на которые рассматривались и утверждались партийными комитетами соответствующего уровня. Прямой и непосредственный партийный контроль за замещением руководящих должностей во всех структурах власти и управления всеми без исключения сферами жизнедеятельности общества представлял собой в условиях советской модели модернизации действенное сред-

ство закрепления за коммунистической партией роли носителя реальной политической власти, главного распорядителя всеми властными ресурсами и вершителя судеб советских граждан.

Занятие номенклатурной должности резко поднимало социальный статус человека, расширяло возможности карьерного роста, доступа к социальным привилегиям и улучшения его материального благополучия. Главным критерием для занятия номенклатурной должности служил не уровень профессиональной подготовки или образования, а следование линии, проводимой центральными органами РКП(б)–ВКП(б). Однако в условиях острой борьбы в правящей партии между различными группами и практически постоянных дискуссий, проходивших в 1920-е гг. по вопросам о путях, методах и средствах социалистического строительства в СССР, такой критерий был в значительной мере размыт. Партийно-советская номенклатура не была в своих внутривнутрипартийных предпочтениях едина. Лишь последовательно проводившаяся все эти годы линия И. Сталина на овладение аппаратом власти посредством назначения на решающие (номенклатурные) должности своих сторонников и смещения с них оппонентов к концу 1920-х гг. привела к такой ее однородности. Обеспечившая победу И. Сталина номенклатура почувствовала силу, в ней окрепла уверенность в возможность и способность оказывать непосредственное влияние на определение стратегии и тактики развития государства. Но 1930-е гг. показали, что это оказалось не просто заблуждением, а крупной ошибкой, для многих – трагической.

2.3.2. Выдвиженчество как советский вариант «социального лифта»

Для дореволюционной России типичным являлось субъект-объектное отношение между органами власти и подданными. В менталитете крестьян, составлявших абсолютное большинство населения Российской империи, сложилось устойчивое представление о государственных структурах как чуждых им, порой даже враждебных, институтах, обладавших правом произвольного принятия решений в своих частных интересах. В массовом сознании органы государственной власти и управления располагались между народом и верховной властью в лице «доброго царя» и представлялись силой, мешавшей органичной связи этой высшей власти с народом.

Большевики полагали, что преодолеть такое противостояние и придать новой власти народный характер возможно за счет создания

нового государственного аппарата и выдвижения в его состав (и прежде всего на руководящие должности) преимущественно лиц, имевших рабоче-крестьянское происхождение. До середины 1920-х гг. выдвиженчество носило стихийный характер, осуществлялось по мере необходимости и наличия подходящих кандидатур из пролетарских элементов.

Со временем зачастую выходцы из рабочих и крестьян, занимая ответственные посты в госаппарате, теряли непосредственную связь с производством, превращаясь в замкнутый круг управленцев со всеми присущими дореволюционным чиновникам негативными качествами: взяточничеством, бюрократизмом, административным произволом, высокомерным и неуважительным отношением к подчиненным и посетителям. Стремительно формировалась новая государственная бюрократия, хотя и состоящая в большинстве своем из лиц рабочего и крестьянского происхождения, но оторванная от основной массы трудового населения. Это представляло серьезную угрозу для советской системы, подрывая ее авторитет среди трудящихся, которые закономерно распространяли свое отношение к местным советским чиновникам в целом на всю новую власть.

С середины 1920-х гг. центральными партийными и советскими органами были предприняты меры по институализации выдвиженчества как особого направления советской кадровой политики. Предполагалось, что выдвиженчество поможет решить две главные задачи: усилить связь органов власти и управления с населением, а также осуществить «рабочивание» и «окрестьянивание» госаппарата посредством увеличения в нем доли рабочих и крестьян. Пленум РКП(б) (октябрь 1924 г.) в резолюции «Об очередных задачах работы в деревне» важнейшей задачей очередной выборной кампании определил выдвижение в Советы и их исполкомы «большого количества беспартийных крестьян и крестьянок», обеспечение на республиканских и общесоюзном съездах Советов «представительства беспартийных крестьян в составе ЦИКов не менее чем по одному от каждой губернии». Подобные меры предлагалось осуществить на всех нижестоящих уровнях власти [96, с. 138].

Соответственно состоявшееся 19 декабря 1924 г. совещание по работе в деревне при орготделе ЦК КП(б)Б (создано как постоянно действующий орган в октябре 1924 г.) приняло решение о широком привлечении беспартийных крестьян в советские органы власти и управления. Ставилась задача в выборной кампании в Советы 1925 г. довести долю крестьян в райисполкомах до 50 %, в том числе обеспечить за ними должности заведующих земельными делами и комму-

нальными отделами. В окрисполкомы от каждого района планировалось избрать по одному беспартийному крестьянину и закрепить за ними должности заведующих (или заместителей) земельными отделами и отделами социального обеспечения. При выдвижении крестьян на эти должности предлагалось учитывать их материальное положение (преимущество отдавать бедноте), службу в Красной Армии, общественную деятельность, политический уровень и общее развитие, а также авторитет среди населения. Наличие или отсутствие специальной профессиональной подготовки для выдвижения на руководящую работу роли не играло [109, л. 19–21].

21 марта 1925 г. ЦИК и СНК БССР приняли постановление «О выдвижении и привлечении крестьян от сохи к работе в Советах и учреждениях». Предлагалось ввести во все органы власти и управления (от республиканских до районных) «лучших представителей крестьян». Выражалась уверенность, что они продолжат вести свое хозяйство даже в случае получения постоянной руководящей должности. Этим самым пытались достичь «еще большей увязки работы советской власти с широкими массами крестьянства». Постановлением устанавливались только плановые цифры выдвижения на постоянную работу крестьян: 50 – в центральные учреждения, 150 – в окружные и районные [56, л. 235–236].

По информации учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б на 15 июля 1925 г. на постоянной работе в окрисполкомах и райисполкомах работало 84 выдвиженца из крестьян: 7 из них занимали должности заместителей председателей окрисполкомов, 14 – заместителей председателей райисполкомов, трое были членами окрисполкомов на постоянной основе, двое – членами райисполкомов, остальные – заместителями зав. отделами окрисполкомов, районными инструкторами и заведующими структурных подразделений райисполкомов [128, л. 41–42].

Однако эти цифры мало отражали реальную картину, так как на местах выдвиженчество первоначально вылилось в простой перевод на более высокие должности лиц, уже работавших в партийных или советских органах. Так, с 1 марта 1925 г. по 1 апреля 1926 г. на работу окружного масштаба (партийную, советскую, профсоюзную и кооперативную) выдвинули 294 человека, из них непосредственно рабочих и крестьян с производства – только 91. При этом по социальному положению 199 составили рабочие и крестьяне, 95 – служащие и другие [134, л. 126].

В своей работе местные парторганы ориентировались главным образом на соответствующее рабоче-крестьянское социальное поло-

жение выдвиженцев. Однако однозначное определение понятия «социальное положение» первое время отсутствовало, в том числе его не было и в партийной статистике. Разнообразие в трактовках устранил циркуляр ЦК РКП(б) от 12 августа 1925 г.: социальное положение коммуниста стало определяться его принадлежностью к одной из социальных групп (рабочие, крестьяне, служащие, прочие) до вступления в партию. При этом «переход во время пребывания в партии с работы по основной профессии на другую работу» не менял его социального положения [135, л. 71]. Например, если коммунист, работавший до вступления в партию рабочим на заводе, во время нахождения в партии переходил на административную работу, он оставался числиться рабочим. На местах такой подход использовался и в отношении беспартийных – крестьянин, получивший должность в аппарате управления, по социальному положению продолжал считаться крестьянином, а не служащим.

Такая ситуация не устраивала центральные партийно-советские органы, которые старались активизировать привлечение к советской и партийной работе прежде всего «рабочих от станка» и «крестьян от сохи». 13 августа 1926 г. Бюро ЦК КП(б)Б указало, что «под выдвиженчеством необходимо подразумевать выдвижение рабочих от станка и крестьян, сохраняющих связь со своим хозяйством, на постоянную работу в советских, профсоюзных, кооперативных и других организациях» [134, л. 1]. Практический опыт показал наибольшую целесообразность использования выдвиженцев-крестьян в области земельных отношений, а рабочих – в сфере хозяйственной и финансовой. 20 ноября 1926 г. секретариат ЦК КП(б)Б утвердил перечень первоочередных должностей для замещения выдвиженцами: в районах – должности в земельных комиссиях райисполкомов, в округах – заместителей председателей окрисполкомов, штатных членов окружных земельных комиссий, заведующих сельскохозяйственными налоговыми подотделами окрфинотделов, штатных членов потребительской и сельскохозяйственной кооперации, заведующих подотделами коммунальных отделов, членов президиумов горсоветов, заместителей директоров трестов городских предприятий, сотрудников инспекции труда и т. д. [134, л. 8].

Для придания выдвиженчеству системного характера 30 ноября 1926 г. секретариат ЦК КП(б)Б разработал и утвердил «Основные положения о технике выдвижения». Кандидатуры для выдвижения предусматривалось выдвигать партийными ячейками и фабрично-заводскими комитетами, а утверждать райкомами или окружками КП(б)Б [134, л. 4].

В результате перевыборной кампании 1926 г. (сведения по 9 из 10 округов республики) в состав окрисполкомов (296 членов) было выбрано 92 «рабочих от станка и крестьян от сохи», в райисполкомы (1306 членов) – 414. Из них на постоянную работу в окрисполкомы направили 36 человек (4 рабочих и 32 крестьянина): 9 стали работать заместителями председателей окрисполкомов, 7 – заместителями зав. окрземотделами, 6 – заместителями зав. окрфинотделами. Остальные занимали руководящие посты в кооперации, окркомхозах, окрздравах, других окружных учреждениях и организациях. В райисполкомы на постоянную работу было направлено 152 человека (15 рабочих, 135 крестьян, 3 кустаря): 18 человек вошли в состав президиумов райисполкомов на постоянной основе, 68 заняли разные должности в районных земельных органах, 20 – в финансовой и коммунальной частях райисполкомов, 20 – в органах кооперации, 26 – в комитетах крестьянской взаимопомощи [66, с. 470]. Из избранных на постоянную работу значительная часть уже ранее работала в низовых органах власти (в сельсоветах) или кооперации [136, л. 86].

С 1 апреля 1926 по 1 апреля 1927 г. на постоянную советскую работу по всей республике выдвинули лишь 23 человека (районного масштаба 11 человек, окружного – 12). Качественно ситуация с продвижением на руководящую работу непосредственно рабочих и крестьян не изменилась: по-прежнему на местах выдвиженчество главным образом выражалось в обычном передвижении работников по должности [138, л. 128, 130]. Высокой среди выдвиженцев была текущая кадры: после перевыборов Советов 1927 г. в окружных учреждениях работало только девять выдвиженцев (четверо – заместителями председателей окрисполкомов, трое – заместителями председателей окрземкомиссий, по одному – инструктором окрсобеса и зав. окр-отделом труда) [79, с. 19].

Выдвиженцы имели низкий уровень грамотности: среди выдвинутых на постоянную работу 40 % были «малописьменными», а среди «непостоянных» – еще ниже (три человека вообще были «неписьменными»). По оценке орготдела ЦИК БССР (1927 г.) в связи с низким уровнем культуры и отсутствием опыта работы «непосредственно на работу учреждений выдвиженцы влияния не имели». Хотя на заседаниях, совещаниях и пленумах местных органов власти выдвиженцы выступали достаточно активно, однако «высказывания довольно редко имеют практическую ценность». В качестве положительного момента отмечалось приближение аппарата к крестьянским массам, но эта «близость» выражалась лишь присутствием на заседаниях сельсо-

ветов, когда выдвиженцы, занимавшие постоянные должности в госаппарате, находились дома. Те, кто работал в органах власти на непостоянной основе, на местах в практической советской работе участия не принимали «по причине инертности самих этих выдвиженцев», а также «малой инициативы сельсоветов к втягиванию их в работу». Большинство крестьян-выдвиженцев своим личным примером не способствовали внедрению современных агротехнических мероприятий, а получаемые за свою новую работу денежные средства использовали лишь для приобретения сельскохозяйственного инвентаря и строительства хозяйственных помещений [136, л. 93–97].

В официальных же материалах для широких масс населения ситуация выглядела более оптимистично: по итогам деятельности правительства БССР в 1928 г. отмечались активное участие выдвиженцев в различных кампаниях на местах, проведение отчетов о своей деятельности на общих собраниях, бесед с населением, наличие постоянной их связи с избирателями и т. п. Утверждалось, что выдвиженцы пользуются авторитетом среди крестьян [79, с. 20].

К весне 1929 г. в окружных учреждениях осталось 13 выдвиженцев: шесть заместителей председателей окрисполкомов, три заместителя председателей окрземкомиссий, по одному инспектору социального обеспечения, зав. инспекцией труда, заместителю зав. финотделом, народному судьи. Из 82 выдвиженцев районного масштаба (сведения по 68 районам) 22 занимали должности зав. земельными частями, 24 – председателей райкомов взаимопомощи, 11 – секретарей райисполкомов, 7 – зав. райкоммунхозов, 4 – зав. финчастями, 3 – председателей райземкомиссий, 3 – инспекторов народного образования, 8 – другие. В горсоветах четверо выдвиженцев работали заместителями председателей горсоветов, двое – секретарями горсоветов, по одному – зав. коммунхозом, инспектором труда, помощником начальника милиции. Абсолютное большинство (как следствие политики «коренизации») составили белорусы: среди 115 руководителей-выдвиженцев (включая 10 человек из республиканских структур) было 104 белоруса, 6 евреев, 4 русских, 1 поляк [83, с. 18–19].

Несмотря на явный дефицит у выдвиженцев специальных знаний, умений и навыков управления система работы по повышению их квалификации в 1920-е гг. так и не была создана. Главным образом эта работа сводилась к редким совещаниям с выдвиженцами и беседам с ними при назначении на должность.

Только в марте 1929 г. в связи с подготовкой к широкомасштабной чистке советского, кооперативного, торгового и хозяй-

ственного аппарата Бюро ЦК КП(б)Б приняло решение о повсеместной организации специальных курсов для выдвиженцев [137, л. 245]. При ЦК КП(б)Б были организованы шестимесячные курсы для рабочих-коммунистов, которые выдвигались на ответственные партийные, советские и профсоюзные должности. Согласно утвержденным секретариатом ЦК КП(б)Б 28 августа 1929 г. правилам на курсы принимались рабочие и крестьяне, участники гражданской войны, члены партии, имевшие не менее чем пятилетний партийный стаж и не менее 10 лет работы на производстве, «общеграмотные и ориентирующиеся в текущей политике». Они обеспечивались общежитием, питанием и средствами на проезд в Минск и обратно, за ними сохранялась зарплата по основному месту работы за счет средств ЦК КП(б)Б [138, л. 185]. Первый выпуск составил более 100 человек, а результаты работы этих курсов признали «удовлетворительными» [120, с. 78]. Одновременно в 1929 г. проводились двухмесячные (в Минске, Гомеле и Витебске) и краткосрочные (во всех окружных центрах) курсы для подготовки выдвиженцев. В отличие от республиканских курсов их работа Бюро ЦК КП(б)Б была признана «совсем неудовлетворительной» [137, л. 310].

И в конце 1920-х гг. реальные результаты работы по выдвижению на советскую работу рабочих и крестьян республиканское руководство не устраивали. По-прежнему значительную часть выдвиженцев составляли перемещенные по должности. Так, в 1929 г. (информация ЦИК БССР по 69 районам из 100, 16 горсоветам из 29 и шести округам из восьми) на советскую работу в местные органы власти и управления было выдвинуто 62 человека (районный масштаб – 40, городской – 13, окружной – девять), из них более половины (38 человек) перевели с одних должностей на другие [138, л. 84]. Проведенный ЦК КП(б)Б анализ работы по выдвижению в Советы БССР показал, что «работа с выдвиженцами поставлена еще слабо, очень часто они работают сами по себе». Отмечалось, что «до последнего времени отсутствует какая-нибудь система в работе по выдвижению, не была поставлена необходимым образом подготовка и переподготовка уже выдвинутых рабочих и крестьян, не налажен учет выдвиженцев, а также подсчет намеченных на выдвижение и систематическое предварительное обучение их практической работе». Само выдвижение проводилось обычно только в период перевыборных кампаний, в большинстве случаев осуществлялось «аппаратным порядком», без учета мнения трудящегося населения, чем создавалась «невозмож-

ность использования выдвижения в целях приближения госаппарата к массам и... почва для отрыва выдвиженцев от масс» [139, с. 79, 117].

О крупных недостатках в работе по выдвижению говорилось и на январском (1930 г.) Пленуме ЦК КП(б)Б, рассмотревшем вопрос о руководящих кадрах в республике. Пленум, постулируя «серьезный сдвиг в деле выдвижения производственных рабочих и работниц на руководящую работу», в дальнейшем фактически это утверждение дезавуировал. Отмечалось, что по-прежнему «в работе по выдвижению отсутствует твердая система и до последнего времени выдвижение еще носит случайный характер», резерв для выдвижения был ограничен и не носил массового характера, мало делалось для повышения квалификации выдвиженцев. Указывалось не только на слабую помощь выдвиженцам со стороны ряда руководителей учреждений и организаций, низовых партийных и профсоюзных органов, но и на их отрицательное отношение в целом к выдвиженчеству как явлению, что квалифицировалось как «проявление правооппортунистического уклона» в деле перестройки работы госаппарата [140, с. 206–208].

Таким образом, в 1920-е гг. выдвиженчество становится одним из направлений советской кадровой политики, которое рассматривалось высшим партийно-советским руководством как организованное включение рабочих и крестьян, непосредственно занятых на производстве, в государственный, хозяйственный, кооперативный, партийный, профсоюзный аппарат. Однако, несмотря на все усилия, в БССР оно так и не сложилось в систему кадрового обновления советских органов власти и управления, а носило присущий этому времени «кампанейский» характер.

Выдвиженчество привело к падению профессионализма управленцев, качества принимаемых на местах решений и их исполнения. Наибольший эффект от выдвиженчества был в области идеологическо-пропагандистской – оно реально способствовало расширению представлений среди населения о народном характере новой власти, росту доверия к ней.

2.3.3. «Чистки» государственного аппарата: цели, средства, методы реализации, результаты

В узком смысле «чистки» советского аппарата – организованные центральной властью широкомасштабные кампании по увольнению из органов государственной власти и управления лиц, которые по разным своим качествам (политическим, деловым, моральным) не

устраивали партийно-советское руководство. В широком смысле – это универсальное средство, с помощью которого власть стремилась решить задачи повышения эффективности работы государственных органов, обновления их кадрового состава за счет привлечения рабочих и крестьян, устранения от рычагов власти и управления политических противников и оппонентов, а также лиц, дискредитировавших советскую власть и не соответствовавших по своим деловым качествам занимаемым должностям.

«Чистки» советского аппарата от «классово чуждых и разложившихся элементов» в 1920-е гг. носили, как и выдвигенчество, «кампанейский» характер, т. е. проводились в рамках тех или иных организованных центральной властью политических кампаний. С конца 1922 г. такая чистка была связана с проведением кампании борьбы со взяточничеством. Советский государственный аппарат унаследовал многие, хотя далеко не лучшие черты стиля и отношения к работе, характерные для царской бюрократии. Одной из проблем старой системы управления, перешедшей в советский аппарат, стало широкое распространение среди госслужащих взяточничества. Первоначально высшее партийно-советское руководство пыталось бороться с этими, как им казалось, «пережитками прошлого», полагая, что энтузиазм и революционное творчество народных масс, вовлеченных в процесс управления, позволит быстро их изжить. Согласно Декрету СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» ответственности подлежали люди, находившиеся на службе не только в государственных, но и общественных организациях (таких, как фабрично-заводские комитеты, домовые комитеты, правления кооперативов и профсоюзов): они за получение взяток «за выполнение действия, входящего в круг их обязанностей или за содействие в выполнении действия, составляющего обязанность должностного лица другого ведомства» должны были наказываться лишением свободы «на срок не менее пяти лет, соединенным с принудительными работами на тот же срок». Как и все решения советской власти, борьба с взяточничеством носила классовый характер: взяточников из «имущего класса» надлежало приговаривать к «наиболее тяжелым, неприятным и принудительным работам», а их имущество – конфисковывать [15, с. 240–241]. Согласно декрету ВЦИК от 18 марта 1920 г. «О революционных трибуналах» в их ведение входили и вопросы борьбы со взяточничеством, которое было причислено к «выдающимся должностным преступлениям» [31, с. 355].

Надежда на сознательность новых госслужащих из «трудового народа» не оправдалась. Особенно было развито взяточничество при решении вопросов о распределении дефицитных товаров. В связи с этим 6 сентября 1921 г. СНК РСФСР принял новый декрет «О борьбе со взяточничеством», в котором деление взяточников на «имущих» и «неимущих» отменялось: независимо от своего имущественного положения все служащие карались «лишением свободы с конфискацией имущества или без такового». При этом было внесено еще одно существенное изменение – от ответственности освобождалось лицо, давшее взятку, если «оно своевременно заявит о вымогателе взятки или окажет содействие раскрытию дела о взяточничестве» [141].

24 октября 1922 г. постановлением ЦИК ССРБ была изменена ст. 114 (о взятках) Уголовного Кодекса республики. Получение лицом взятки «за выполнение или невыполнения в интересах дающего какого-либо действия, входящего в круг служебных обязанностей этого лица» влекло наказание лишением свободы на срок не менее одного года с конфискацией имущества или без таковой. Отягчающими обстоятельствами считались занятие ответственной должности взяткополучателем, нанесение государству материального ущерба, наличие прежней судимости за взятку, вымогательство взятки. В этих случаях применялось наказание от лишения свободы на срок от трех лет до высшей меры. Аналогичные меры наказания применялись для взяткодателей, посредников при даче взятки, за неприятие мер противодействия взяточничеству [142, л. 95].

Постановлением СНК БССР от 10 ноября 1922 г. в республике была сформирована Центральная комиссия по борьбе со взяточничеством из представителей секретариата ЭКОСО, ГПУ, Наркомюста, РКИ, Республиканского совета профсоюзов. Возглавил комиссию председатель ГПУ БССР Я. К. Ольский (после его откомандирования в распоряжение ЦК РКП(б) во главе комиссии 27 января 1923 г. стал новым председателем ГПУ БССР С. Ф. Пинталь) [143, л. 142об.], [144, л. 20].

30 ноября 1922 г. ЦК РКП(б) направил губкомам, обкомам и ЦК национальных компартий циркулярное письмо «О борьбе со взяточничеством», в котором ставил задачу перед местными партийными организациями оказывать содействие специальным комиссиям по борьбе со взяточничеством, а перед карательными органами – беспощадно наказывать взяточников [124, с. 186].

16 января 1923 г. республиканской комиссией был издан приказ № 1, потребовавший от всех следственных, контрольных и карательных

органов вести «решительную борьбу со взяточничеством и разложением советского аппарата». Для практического проведения работы при экономическом отделе ГПУ БССР организовали специальный следственно-розыскной аппарат. Создавались уездные комиссии в составе трех человек (представитель уисполкома, ГПУ, помощник прокурора), а также 24 комиссии при наркоматах и центральных учреждениях республики [144, л. 20].

Вероятнее всего, взяточничество не рассматривалось белорусскими республиканскими органами власти в качестве масштабной и значимой проблемы. Во-первых, об этом говорит достаточно низкий уровень Комиссии по борьбе со взяточничеством – она создавалась всего лишь при республиканском Экономическом совещании (образовано в 1921 г. при СНК ССРБ для руководства народным хозяйством республики). Во-вторых, 16 января газета «Звезда» опубликовала инструкцию ЦИК БССР всем ведомственным комиссиям по борьбе со взяточничеством о порядке проведения чистки советского аппарата, подготовленную на основе соответствующей инструкции СТО РСФСР от 24 ноября 1922 г. Белорусская инструкция придавала борьбе со взяточничеством характер более широкой политической кампании: чистка должна была проводиться в БССР не только с точки зрения «благонадежности в отношении взяточничества, хищничества и бесхозяйственности» (как ее задача формулировалась в российском варианте), но и «политической благонадежности и знания Советской конституции».

Для приема заявлений от населения о фактах взяточничества было выделено три члена Центральной комиссии по борьбе со взяточничеством. Затем эти заявления отправлялись в экономический отдел ГПУ для расследования. Анонимные заявления не принимались, а для сохранения конфиденциальности давались гарантии «держат в секрете фамилию подавших заявление» [144, л. 20].

Условия чистки для коммунистов и беспартийных были различные. По указанию Центральной комиссии БССР чистке не подлежали члены и кандидаты в члены коммунистической партии и комсомола – их судьбой должны были заниматься не государственные карательные органы, а парторганизации.

Все «вычищенные» делились на три категории: первая – уволенные с занесением в «особый секретный список» (что это за «секретный список», каковы последствия такого занесения – автору из документов выяснить не удалось), вторая – уволенные без занесения в такой список, третья – уволенные с преданием суду или в административном порядке.

Уволенные могли подавать апелляции сначала в местные комиссии, которые затем передавали их в Центральную комиссию. Всего за время своего действия она рассмотрела 92 апелляции, из которых по 42 приняла положительное решение [144, л. 20об.].

Механизм проведения чистки был следующим: все сотрудники учреждения заполняли анкеты и вызывались на комиссию по очереди, устно рассказывали членам комиссии свою биографию и отвечали на вопросы «по политграмоте и Конституции». В большей степени эта кампания коснулась наркоматов и центральных учреждений БССР. Уездные комиссии приступили к работе лишь в марте 1923 г. и по оценке Центральной комиссии «работа их протекала вяло» [144, л. 21].

К сентябрю 1923 г. кампания по борьбе со взяточничеством закончилась, а Центральная комиссия решением Президиума ЦИК БССР от 18 сентября 1923 г. была распущена. В республике проверку прошли 5880 человек, из них в уездах – 1538 человек (уволено 163 человек), в Мингорисполкоме – 554 (уволено 38), в наркоматах и центральных республиканских учреждениях – 3788 (уволен 251) [144, л. 17, 22].

Из 462 уволенных к первой группе было отнесено 127 человек, ко второй – 218, к третьей – 123 (из них 117 привлекли к административной ответственности, 6 – к судебной). По сути решающим основанием увольнения служило социальное происхождение: из 462 уволенных только 63 были из рабочих и крестьян, остальные – «бывшие люди» (бывшие торговцы, предприниматели, помещики, адвокаты, дворяне и служащие досоветских органов власти и управления) [144, л. 20об., 22].

Острый дефицит квалифицированных управленцев приводил к тому, что руководители учреждений и организаций всячески пытались сохранить «бывших людей» в своих структурах. Центральная комиссия БССР сообщала, что «ходатайства об оставлении уволенных сыпались без конца. Во многих учреждениях остались на службе лица, враждебно настроенные по отношению к Советской власти и совершенно не подходящие для службы в совучреждениях по своему социальному положению», однако администрация на их увольнение «ни за что не соглашалась как незаменимых» [144, л. 20].

Уже в ходе чистки постановлением III сессии ЦИК БССР (июль 1923 г.) «для борьбы со служебными упущениями, проступками и неправильными действиями лиц, занимающих ответственные должности в государственных органах, если эти действия не подлежат наказанию в уголовном порядке» при республиканском ЦИК создавался Дисциплинарный суд. Его рассмотрению подлежали дела о служебных проступ-

ках руководящих работников от членов ЦИК БССР до председателей и членов президиумов уездных исполкомов. Дисциплинарный суд имел право объявлять замечание, выговор, перемещать на другую должность или увольнять с нее, лишать право занимать ответственную должность в госорганах сроком до двух лет, подвергать домашнему аресту от трех дней до одного месяца. Этот внесудебный орган состоял из трех членов («тройка»), назначаемых Президиумом ЦИК БССР и предшествовал печально знаменитым «тройкам» 1930-х гг. [51, л. 64–65].

После завершения чисток в учреждениях предполагалось создать Аттестационные комиссии, которые должны были действовать постоянно и решать вопросы приема новых сотрудников [126, л. 21]. 26 ноября 1923 г. в Президиум ЦИК ССРБ поступил совместный проект НК юстиции и ГПУ «Об аттестационных комиссиях», предусматривавший создание системы аттестационных комиссий (от центральной при ЦИК ССРБ до уездных при уисполкомах), действовавших на постоянной основе и занимавшихся проверкой «политической грамотности лиц, поступающих на службу в государственные и общественные учреждения и предприятия». Через эти аттестационные комиссии предлагалось пропускать всех поступающих на службу, кроме членов компартии и комсомольцев. Одновременно был подготовлен проект временных правил приема служащих в госучреждения. Для поступления на службу служащие (опять же за исключением коммунистов и комсомольцев) должны были в обязательном порядке пройти аттестационные комиссии и получить две рекомендации членов партии либо лиц, «заслуживавших безусловное доверие у административных комиссий. В связи с отрицательным отношением к этим проектам Президиума Совпрофбела вопрос о создании аттестационных комиссий в то время не был решен [145, л. 2, 10–11об.].

Следующий этап чистки был связан с кампанией по сокращению административных расходов и рационализации аппарата управления 1927–1928 гг. За эти два года по неполным данным сняли с работы по всем округам более 1350 человек. Основную массу уволили за пьянство, растраты и преступления (622 человека). Как «враги советской власти» (бывшие полицейские, торговцы, духовенство) работы лишилось 267 человек, еще 151 – за бюрократизм и искажение классовой линии. Из всех уволенных «вычищенные» из административно-советского аппарата составили 35 % [83, с. 34].

По оценке правительства БССР эта чистка аппарата проводилась «в большинстве случаев закрытыми методами, без широкого опове-

щения и привлечения масс и, главным образом, была направлена по линии аппарата земельно-лесных, судебно-следственных и торгово-заготовительных органов» [83, с. 34].

В 1929 г. чистке советского аппарата попытались придать более масштабный и организованный характер. Объединенный пленум ЦК и ЦКК КП(б)Б (28 ноября – 1 декабря 1928 г.), а затем и XII съезд КП(б)Б (5–16 февраля 1929 г.) одной из центральных задач парторганизаций определили «упорную и напряженную борьбу по улучшению и полному оздоровлению советского аппарата», «решительную борьбу за освобождение советского аппарата от бюрократических элементов», потребовав проводить «решительную чистку советского аппарата от бюрократов, элементов чуждых, враждебных и разложившихся, от всех неспособных четко и полностью проводить классовую линию партии» [140, с. 74, 91].

Белорусское партийное руководство во главе с первым секретарем ЦК КП(б)Б Я. Б. Гамарником продолжало ориентировать все партийные и государственные структуры прежде всего на политическое значение чистки как средства классовой борьбы. Бюро ЦК КП(б)Б 9 марта 1929 г. приняло постановление «О чистке советского, кооперативного, торгового и хозяйственного аппарата», в котором прямо потребовало проводить ее «под углом зрения революционной целесообразности», обращая первоочередное внимание на социальное положение и социальное происхождение работников. Все служащие делились на две категории: «классово-враждебные и социально-опасные» и «социально-близкие» советской власти. Лицам первой категории предлагалось запретить работу во всех советских и общественных организациях, учреждениях и предприятиях. Сотрудники, попавшие во вторую категорию и допустившие «ряд недостатков и ошибок в своей работе», могли быть перемещены на другое место в зависимости от их «общей ценности». Начать чистку предполагалось с 15 апреля 1929 г. [137, л. 243–245].

Однако вскоре белорусскому руководству пришлось внести существенные коррективы в методы и сроки проведения чистки. Связано это было с новыми директивами из Москвы. В апреле 1929 г. состоялась XVI конференция ВКП(б), рассмотревшая вопрос «Об итогах и ближайших задачах борьбы с бюрократизмом». Причины бюрократизма в органах власти и управления в то время виделись традиционно весьма упрощенно и главным образом в плоскости «обострения классовой борьбы» – бюрократизм рассматривался как проявление «напора

на рабочий класс кулачества, городской буржуазии и буржуазной интеллигенции». Среди главных средств борьбы с «бюрократическими извращениями государственного аппарата» большие надежды возлагались на проведение его чистки. Постановление конференции определяло контингент госслужащих, подлежащих «вычищению»: «разложившиеся, извращающие советские законы, срачивающиеся с кулаком и нэпманом, мешающие бороться с волокитой и ее прикрывающими, высокомерно, по-чиновничьи, по-бюрократически относящиеся к насущным нуждам трудящихся, растратчики, взяточники, саботажники, вредители, лентяи». В методологию чистки были внесены существенные коррективы, обусловленные задачами реализации «оптимального» варианта первого пятилетнего плана, утвержденного партконференцией. В условиях острого дефицита квалифицированных «красных специалистов» важным было использование опыта и знаний управленцев из «непролетарских слоев населения». Учитывая негативный опыт проведения предыдущих чисток на основе первоочередного учета «классового происхождения» служащего, конференция особо выделила необходимость проводить ее «прежде всего и главным образом на основании оценки качества работы, а не только по признакам классовой принадлежности» [85, с. 222–229].

Вслед за этим в мае 1929 г. Наркомат РКИ СССР также признал, что большинство ошибок при проведении предыдущей чистки было связано с частой практикой увольнения с работы по признакам «классового происхождения» («бывшие люди», кулаки), а не оценкой качества работы и профессионализма служащих [146, л. 227].

СНК БССР 16 мая 1929 г. по докладу руководителя Наркомата РКИ А. Я. Калнина выделил две главные задачи предстоящей чистки: во-первых, «очистить» аппарат от «чуждых элементов», «лиц, которые проводят враждебную советской власти линию, искажают линию партии и правительства», во-вторых, улучшить работу государственного аппарата путем «втягивания новых слоев рабочих и крестьян в дело управления государством». Наркомату РКИ поручалось внести в СНК проект закона о чистке административного аппарата [146, л. 219].

21 мая 1929 г. в белорусской прессе было опубликовано обращение ЦК КП(б)Б «О чистке советского аппарата». Исходя из новых подходов союзного руководства ЦК КП(б)Б уже предупреждал против упрощенного подхода к оценке работников советского аппарата только на основе его классовой принадлежности. Указывалось, что среди них «есть немало работников, которые хотя и не вышли из пролетарской среды, тем не менее на протяжении ряда лет добросовестно

выполняют свои обязанности перед пролетарским государством...» и которые «нужны для советского аппарата и должны быть оставлены на работе» [147, л. 26].

ЦИК и СНК СССР 1 июня 1929 г. приняли постановление «О чистке аппарата государственных органов, кооперативных и общественных организаций». Органы Наркомата РКИ наделялись правом выносить обязательные для всех государственных учреждений, организаций и предприятий, кооперативных и общественных организаций постановления по вопросам, связанным с проведением чистки. Во-первых, это касалось запрета «навсегда или на время» служить во всех звеньях советского и кооперативного аппарата, в общественных организациях лицам, работа которых признавалась «безусловно вредной интересам рабочего класса». Во-вторых, запрета «навсегда или на время занимать должности в определенной местности или в определенном ведомстве, учреждении, предприятии или организации». В-третьих, запрета «навсегда или на время занимать ту или иную категорию должностей». Вскоре по предложениям НК РКИ СССР были внесены соответствующие изменения в трудовое законодательство СССР и союзных республик: в БССР такие изменения в Кодекс Законов о труде утвердил СНК уже 5 июня 1929 г., после чего это сделал Президиум ЦИК БССР [146, л. 236–236об., 240–241].

Механизм проведения чистки содержался в специальной инструкции СНК СССР [146, л. 223–228]. В ней вновь подчеркивалась необходимость проводить ее «прежде всего и главным образом на основе оценки качества труда, а не только по признакам классового происхождения». Запрещалось увольнение с работы «только из-за того, что он является сыном кулака или дочерью «бывших людей». Предусматривалось, что в случае отсутствия в формулировках причин увольнения, кроме формулировок «чуждый элемент», «дворянка», «разложившийся» и т. п. вышестоящие комиссии были обязаны такие решения отменять. Однако это вовсе не означало отказ от классового подхода к чистке: в той же инструкции обращалось внимание на то, чтобы «служители религиозных культов, бывшие помещики, фабриканты, полицейские и жандармы ни в коем случае не оставались в какой-либо должности в низовом советском аппарате».

Руководить чисткой в масштабах СССР поручалось специальной комиссии при Наркомате РКИ СССР под председательством Я. Х. Петерса. В свою очередь при Наркоматах РКИ союзных и автономных республик, областных, окружных и краевых отделах РКИ создавались свои комиссии под председательством ответственных ра-

ботников РКИ. В БССР республиканская комиссия по чистке во главе с заместителем наркома белорусского РКИ А. Рискиным была организована в мае 1929 г. Непосредственно в учреждениях и организациях чистку должны были проводить комиссии, назначавшиеся окружными комиссиями. Для того чтобы кампании не превратились в сведение личных счетов, «взаимное подсиживание» или простую формальность, председателями таких низовых комиссий должны были быть «не местные работники, а командированные из окружных РКИ».

В 1929 г. в первую очередь предполагалось провести только чистку учреждений, «связанных с трудящимися массами» (земельные, судебные, финансовые органы, милиция, органы, регулировавшие условия труда). Для широкого привлечения населения ставилась задача широко освещать ее в печати, привлекать к работе «честных, преданных советской власти сотрудников» учреждений, где эта чистка проводилась.

Все «вычищенные» подразделялись на три категории по основаниям и последствиям увольнения. К первой категории относились лица, оценка деятельности которых «показывает абсолютную невозможность их исправления и безусловность вреда, наносимого их работой в советском аппарате интересам рабочего класса». К ним применялись наиболее жесткие меры: увольнение без права работы в советском аппарате, лишение права на выходное пособие, на пенсию по социальному страхованию и пособие по безработице, снятие с военного учета. Вторую категорию составляли служащие, которых было «вредно оставить на работе в данном учреждении или в данной местности», но они «могли еще исправиться». Их рекомендовалось использовать в учреждениях иного типа или такого же типа, но в другой местности. Третья категория сотрудников перемещалась с ответственных на технические должности в тех же учреждениях и предприятиях, где они работали до чистки.

Во исполнение решений союзных органов 11 июля 1929 г. СНК БССР принял постановление, определявшее порядок и сроки проведения чистки. В первую очередь она проводилась на биржах труда, в банковских учреждениях, финансовых, земельных, судебных, страховых государственных органах и прокуратуре. Непосредственная чистка районных и сельских учреждений планировалась с 20 июня 1929 г., но только в рамках одного района в каждом округе по выбору окрисполкома. Сроки проведения массовых чисток в районах не устанавливались [146, л. 237].

На местах по-прежнему чистку рассматривали как средство очищения советского аппарата от «классово чуждых элементов» прежде всего на основе социального происхождения работников. В при-

нятой 17 июня 1929 г. резолюции минской общегородской рабочей конференции прямо указывалось, что чистку необходимо проводить «под углом зрения революционной целесообразности» и ставилась задача в обязательном порядке «вычистить те элементы, которые по своему классовому положению или прошлой деятельности являются врагами рабочего класса» [147, л. 24].

Созданные при учреждениях комиссии содействия чистке массово в качестве мотивов для увольнения сотрудников указывали «бывший волосной писарь», «бывший почтово-телеграфный чиновник», «бывшая дворянка» и т. п. На требования органов РКИ выявлять «вредителей, бюрократов, взяточников, лиц, которые искривляют классовую линию» руководители этих комиссий отвечали, что «у нас таких служащих нет», что «если необходимо чистить только за бюрократизм, искажение классовой линии или вообще плохую работу – то в таком случае, служащих для чистки не найдется». Чаще всего комиссии содействия ограничивались только материалами ГПУ, уголовного розыска, не давая собственной оценки деятельности служащих. Руководство республиканской РКИ называли их «комиссия бездействия» [148, л. 17].

Реальная чистка советского аппарата началась только с осени 1929 г. после выделения решением СНК БССР от 30 сентября 1929 г. 15 тыс. р. на ее проведение [146, л. 250]. Чистка рассматривалась как монопольное право органов РКИ, в связи с чем партийные и профсоюзные органы участвовали в ее подготовке и проведении крайне слабо, «почти пассивно». Аппарат РКИ с такой нагрузкой не справлялся. Расчет на широкое участие в этой кампании партийного и беспартийного актива из рабочих под руководством сотрудников РКИ не оправдался: подходящих сотрудников явно не хватало, в результате чего «активность и заинтересованность рабочих... как оставшихся самими по себе постепенно стала спадать». К концу 1929 г. была закончена проверка 7 районов (по одному району в округе за исключением Полоцкого округа) – из 1811 проверенных работников было «вычищено» (по всем категориям) 163 человека (8,7 %). Результаты первого этапа чистки Президиум ЦКК КП(б)Б признал неудачными и поручил Центральной комиссии по чистке советского аппарата провести ее повторно [148, л. 17–18].

Основная работа была проведена в 1930 г. По официальным данным, в подготовительной работе к чистке приняли участие до 500 тыс. работников. К X Всебелорусскому съезду Советов (февраль 1931 г.) в основном чистка была закончена на районном и окружном уровнях, частично – на уровне центральных республиканских

наркоматов и учреждений. В результате в окружных и районных советских органах и учреждениях проверили 18422 человека, из них по первой категории «вычистили» 759 человек, второй – 1064, третьей – 778, а 2724 получили разного рода наказания [149, с. 20].

С точки зрения политической чистки решали поставленные задачи – из советского аппарата управления увольняли в массовом порядке работников, которые составляли если не реальную, то потенциальную опасность для советской власти («классово-чуждые элементы»). Они заменялись выходцами из рабочих и крестьян – людьми, в профессиональном отношении мало подготовленными для выполнения управленческих функций, но вызывавшие больше доверия у партийно-советских властей по своему социальному происхождению. Несмотря на все призывы центральных партийных и государственных органов ход и результаты чистки в решающей степени определяли «революционная целесообразность» и «классовое происхождение» служащего.

С точки зрения технической – улучшения работы аппарата управления, повышения его профессионализма, преодоления бюрократизма – чистки не давали желаемого результата. В условиях, когда система подготовки кадров советских управленцев еще только формировалась, на смену старым специалистам приходили «выдвиженцы» из числа «рабочих от станка» и «крестьян от сохи», профессиональная управленческая подготовка у которых отсутствовала, в связи с чем они были не в состоянии решать самостоятельно вопросы даже в рамках своих полномочий. А это, в свою очередь, создавало объективную необходимость усиления централизованной системы управления, в которой задача нижестоящих органов управления ограничивалась выполнением директив вышестоящих. В такой системе именно исполнительность, а не самостоятельность, являлись главным показателем эффективности работы государственного служащего. Это приводило вместо сокращения документооборота к его увеличению, вместо борьбы с бюрократизмом – к его росту, вместо преодоления пороков дореволюционной системы управления – к их реанимации.

ГЛАВА 3

Материально-финансовая база деятельности Советов БССР

3.1. Финансы Советской Белоруссии (1919–1920 гг.): на пути к коммунизму

В результате установления власти Советов в их ведение перешла и прежняя финансовая система, находившаяся в состоянии кризиса. Первая мировая война привела к расстройству бюджетной системы России. Бюджеты военных лет сводились с огромными дефицитами, а основным источником пополнения денежных средств становилась денежная эмиссия: если на 1 июля 1914 г. в обращении на территории Российской империи находилось 1630 млн р. бумажных знаков, то к 1 ноября 1917 г. эта сумма составила 23446 млн р. [150, с. 63].

При захвате власти среди большевистского руководства господствовало представление о том, что будущее общество (социализм, коммунизм) – это общество без товарно-денежных отношений, которые будут отмирать уже в переходный от капитализма период. В идеале предполагалось внедрить планомерно организованный процесс распределения материальных благ через обязательное вовлечение всего трудящегося населения в потребительско-производительные коммуны. Но пока такая система будет создана, деньги должны были временно сохраняться и, соответственно, сохраняться бюджетная система как совокупность доходов и расходов центральных и местных органов власти.

Первое время большевистское руководство пыталось использовать финансы и бюджетную систему как инструмент проведения социально-экономических преобразований, средство налаживания учета и контроля как над уже национализированными, так и еще остававшимися частными предприятиями.

V Всероссийский съезд Советов 10 июля 1918 г. принял Конституцию РСФСР, раздел V которой посвящался вопросам бюджетного регулирования. В Конституции ясно определялась роль финансов в системе радикальных социально-экономических преобразований в России: экспроприация буржуазии и создание условий «для всеобщего равенства граждан республики в области производства и распределения богатств». Советам предоставлялись «все необходимые средст-

ва для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской Республики, не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности». Основными структурными элементами советской бюджетной системы определялись бюджет общегосударственный и бюджеты местных Советов вплоть до сельсоветов. Распределение видов доходов и расходов между общегосударственным и местными бюджетами поручалось осуществлять Всероссийскому съезду Советов или ВЦИК. Одновременно за местными Советами закреплялось право устанавливать и взимать в свой бюджет налоги и сборы на нужды местного хозяйства [151, с. 9–10].

В конце 1918 г. отношение большевиков к финансам все больше приобретало форму амбивалентности. С одной стороны, СНК РСФСР 26 октября 1918 г. ставил перед Народным банком задачу выпуска денег «в пределах действительной потребности народного хозяйства в денежных знаках», а 30 декабря 1918 г. в докладе НКФ РСФСР говорилось о необходимости создания бездефицитного бюджета, упорядочении налогового дела [152, с. 79, 82]. 3 декабря 1918 г. ВЦИК РСФСР утвердил «Положение о денежных средствах и расходах местных Советов», направленное на унификацию советской системы местных бюджетов. Оно содержало подробный перечень местных доходов Советов и их исполкомов, порядок установления и взимания этих доходов, а также порядок составления местных бюджетов, распределения и удовлетворения местных потребностей между Советами разного уровня. Если всех перечисленных доходных источников Советам для решения местных социально-экономических и культурных вопросов не хватало, им давалось право ходатайствовать о ссудах и пособиях из общегосударственных средств [151, с. 19–24].

С другой стороны, усиливалась тенденция к практической ликвидации денежного обращения: в конце 1918 г. разрабатывался проект натурализации заработной платы, а в декабре 1918 г. II Всероссийский съезд совнархозов обратился к НКФ РСФСР с предложением принять меры к свертыванию денежного обращения [152, с. 82], [153, с. 47].

На белорусских землях организация советской финансовой системы продолжилась после их освобождения от немецкой оккупации и нового прихода Советской власти. 10 декабря 1918 г. части Красной Армии освободили Минск от немецкой оккупации. В этот же день стал функционировать Минский военно-революционный комитет, объявивший себя высшей властью в Минской губернии. На местах создавались уездные ревкомы (с конца декабря 1918 г. – начала января 1919 г. – уездные исполкомы), волостные и сельские Советы.

Для организации советской власти на освобождавшихся от немецкой оккупации территориях НКВД РСФСР в конце 1918 г. выделял денежные средства: так Витебскому губисполкому направили 1,5 млн р., Минскому ВРК – 5 млн р. Минскому ВРК деньги начали поступать с 21 декабря 1918 г. и к 10 января 1919 г. уже было распределено 4,8 млн р. Часть этих средств перечислили уездным ревкомам, часть истратили на конкретные цели. Так, целевым назначением соответствующим наркоматам и организациям выдали 72 тыс. р. на содержание детских приютов, 11 тыс. р. – на устройство детских праздников для детей г. Минска, 100 тыс. р. – для организации системы здравоохранения, 500 тыс. р. – частям Красной Армии, 300 тыс. р. – на выплату жалования работникам почт и телеграфов, 15 тыс. р. – на создание Союза коммунистической молодежи в Минске и т. п. [14, с. 58], [21, л. 1–2].

Образование ССРБ требовало решения многих вопросов, в том числе и вопроса о финансах республики. Актом от 4 января 1919 г. отдел финансов Западной Коммуны передал Комиссариату финансов ССРБ свои дела, кроме касавшихся Смоленской губернии, а также ценности, денежные суммы за исключением оставляемых в распоряжении Смоленского губревкома 500 тыс. р. [154, л. 7–8]. Этим смоленское руководство сразу же дистанцировалось от ССРБ, обособляя свои финансы – наличные средства, общегосударственные кредиты, все местные сборы по Смоленску и Смоленской губернии.

Выделенных средств катастрофически не хватало и местные власти вводили своими решениями местные чрезвычайные налоги и сборы. Так, Бобруйский уездный ревком получил 200 тыс. р. на укрепление Советской власти, еще 100 тыс. – для уплаты долга по зарплате учителям. Однако этой суммы не хватало и, пользуясь положением от 3 декабря 1918 г., для изыскания необходимых денежных средств ревком обложил местную буржуазию налогом в 2 млн р., из которых было взыскано 1,5 млн [155, л. 300].

С целью централизации системы местных бюджетов 31 октября 1918 г. был принят Декрет СНК РСФСР об организации финансовых отделов губернских и уездных исполкомов Советов, упразднивший прежние финансовые учреждения – казенные палаты, губернские акцизные управления и финансовые органы местного самоуправления. В соответствии с декретом общее руководство на местах налоговым, сметным, кассовым и финансовым делом возлагалось на губисполкомы. Для непосредственного заведывания финансовыми делами создавались губернские и уездные финансовые отделы [156, с. 497–503].

На 4 февраля 1919 г. в ССРБ в соответствии с этим декретом такие финотделы функционировали в Минском, Бобруйском, Борисовском, Игуменском, Мозырском, Новогрудском, Пинском, Речицком, Слуцком, Вилейском, Дисненском, Слонимском, Барановичском уездах и г. Минске [157, л. 10].

14 января 1919 г. на заседании СНК РСФСР было принято решение выделить ссуду Временному советскому правительству ССРБ в размере 10 млн р., а также руководству ВЦИК «делегировать в Белоруссию высококомпетентную комиссию для улаживания отношений с Белорусской республикой» [158, с. 125]. Эта комиссия в Советской Белоруссии так и не появилась, зато на деле выделенная Москвой сумма оказалась значительно большей – возвратившийся из командировки в Москву комиссар по финансовым делам ССРБ И. И. Рейнгольд на заседании Временного Рабоче-крестьянского правительства ССРБ 15 января 1919 г. сообщил, что авансом из Москвы отпущено для нужд республики 25 млн р. [22, л. 10об.].

21 января 1919 г. правительство республики инициировало процесс создания своей республиканской финансовой системы. Комиссариату финансов предоставлялось право образования единого государственного фонда республики за счет части чрезвычайного революционного налога, государственного займа и всех фондов банков на территории республики. А на следующем заседании правительства предполагалось «поставить во всей своей широте вопрос о взаимоотношениях с Центром» по финансовым вопросам [22, л. 12–12об.].

Однако ни на следующем, ни на последующих заседаниях правительства ССРБ никакого принципиального разрешения вопрос об отношениях с Москвой не получил – отсутствие собственных источников денежных доходов остро обозначило две главные проблемы. Во-первых, как и сколько денег получить от российского руководства, во-вторых, как наиболее рационально распределить наличные денежные средства. Этих средств постоянно катастрофически не хватало, в результате приходилось значительно урезать свои потребности. Так, 27 января 1919 г. республиканское правительство выделило Комиссариату здравоохранения на борьбу с эпидемией сыпного тифа вместо запрошенных 665 тыс. р. лишь 100 тыс., Комиссариату по иностранным делам – вместо 200 тыс. р. – 100 тыс., а республиканскому СНХ и Комиссариату земледелия вообще отказало в деньгах [22, л. 13об.]. Для концентрации средств на восстановление экономики республики Постановлением СНК ССРБ от 6 февраля 1919 г. соз-

давался при комиссариате финансов ССРБ фонд «для нужд СНК Белоруссии» в размере 10 млн р. [22, л. 23об.]. Крайне тяжелая ситуация складывалась и на местах: например, 10 февраля 1919 г. из Новогрудка была получена телеграмма: «Денег... нет. Аппарат закупки продовольствия стоит, нужны кредитные деньги, положение критическое, цены растут каждый день» [21, л. 80].

Несмотря на столь тяжелые финансовые условия, руководством республики в январе-феврале 1919 г. была предпринята попытка создания собственной бюджетной системы. Местным органам власти ставилась задача формирования местных бюджетов на 1-е полугодие 1919 г., при составлении которых требовалось обязательно разграничивать общегосударственные и местные статьи расходов и доходов. Подчеркивалось, что в общегосударственные расходы «ни в коем случае не должны включаться расходы на потребности, носящие чисто местный характер». В российском «Положении о денежных средствах и расходах местных советов» 3 декабря 1918 г. вопросы разграничения расходов на общегосударственные и местные разрешения не получили и до выработки своего республиканского правового акта рекомендовалось местным финотделам «руководствоваться правилами, применявшимися в бывшем земстве». Также местные органы обязывали включать в сметы общегосударственных доходов «все без исключения доходы, ожидаемые к поступлению за счет общегосударственных налогов, сборов, как общих, так и специальных пошлин», а также доходы от всех бывших государственных имуществ, капиталов, предприятий, а доходы от местных налогов и сборов, местных имуществ должны были составить источник покрытия расходов на местные нужды.

Согласно инструкции НКФ ССРБ первоначально составлялись приходно-расходные сметы сельскими, волостными, городскими Советами по каждому ведомству отдельно и предоставлялись в соответствующие отделы уисполкомов. Каждый уездный отдел формировал смету по всему уезду, после чего составлялся уездный бюджет с включением не только доходов и расходов по отделам, но и общих по уезду. Эти уездные бюджеты необходимо было высылать в губотделы, которые сводили уездные сметы, добавляя общие по губернии доходы и расходы. Далее материалы поступали в НКФ республики, а сметы отдельных ведомств – в республиканские комиссариаты [157, л. 21–22об., 29–30об.].

В целях решения проблемы обеспечения денежными средствами местных потребностей перед финотделами ставилась задача как мож-

но скорее принять от бывших уездных и городских самоуправлений все бухгалтерские документы, что должно было способствовать быстрому составлению списка недоимок и их взыскания и, соответственно, сбору значительных денежных сумм, «на которые можно будет, хотя бы временно, поддержать местные учреждения, ныне почти лишенные средств» [157, л. 25об.].

Однако на практике сформировать местные бюджеты в Советской Белоруссии было крайне затруднительно: местные органы власти имели право только взыскивать недоимки по местным налогам и сборам за время до начала 1919 г., а вопрос о взимании этих налогов и сборов в 1919 г. откладывался до выхода соответствующего решения ЦИК ССРБ [155, л. 301].

12 февраля 1919 г. белорусское правительство приняло решение подготовить на основе российского свое республиканское положение о местных финансах [22, л. 26об.]. Такое положение было разработано и утверждено ЦИК ССРБ (сам текст его автору не удалось найти) и поступило на места только во второй половине марта 1919 г., после объединения Беларуси и Литвы в ЛитБел ССР. Наркомфин ЛитБел ССР признал это положение недействительным в связи с необходимостью его переработки применительно к условиям республики. Местные финансовые органы получили распоряжение до выхода нового положения «воздержаться от раскладов местных сборов и налогов». Однако такое положение для Литбел ССР так и не было разработано, и в июне 1919 г. Наркомфин ЛитБел республики дал распоряжение пользоваться российским положением от 3 декабря 1919 г. [155, л. 300–300об.].

10 марта 1919 г. СНК Литвы и Белоруссии утвердил Временные правила о порядке поступления доходов и отпуске кредитов и авансов народным комиссариатам республики. Согласно этим правилам, все доходы, получаемые на территории республики от производственной деятельности и сбора налогов и пошлин (государственных и местных), должны были поступать в Народный банк на счета соответствующих комиссариатов. Сметы расходов составлялись уездными и губернскими отделами, после чего направлялись в соответствующие профильные наркоматы, которые из отпущенных им средств выделяли их местным органам власти [22, л. 54].

На основании решения СНК Литбел от 2 апреля 1919 г. все отделы местных Советов стали финансироваться напрямую соответствующими республиканскими наркоматами. В результате местные Со-

веты теряли возможность маневра при расходовании средств исходя из местных условий и первоочередных потребностей – им воспрещалось перемещать отпущенные суммы одному отделу на нужды других [159, л. 17об.].

Таким образом, в условиях неразберихи в вопросах расходов и доходов местных Советов, финансовой разрухи фактически бюджетная система ни в ССРБ, ни в ЛитБел ССР так и не сложилась. Процесс организационного оформления местных бюджетов был остановлен, финансирование местных Советов приняло централизованный характер – оно шло по отраслевому принципу, местные власти лишь могли запрашивать необходимые им средства, а также контролировать расход сумм, полученных от профильных республиканских наркоматов.

Государственные и местные налоги и сборы в финансировании республики практически какой-либо заметной роли не играли. По сведениям республиканского управления прямых налогов и сборов с 1 декабря 1918 г. по 1 апреля 1919 г. на территории ЛитБел ССР было собрано налогов и сборов на общую сумму 7,8 млн р., из которых 7,7 млн р. пришлось на чрезвычайный революционный налог. Этот налог, установленный декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 30 октября 1918 г. в размере 10 млн р., носил ярко выраженный конфискационный характер и ставил задачу прежде всего не финансового, а политического характера – завершить конфискацию имущества «нетрудового элемента». Сумма распределялась между губерниями, после чего губисполкомы спускали задания уездами и городам, уисполкомы – волостям, а волисполкомы – селениям и поселкам. Для Смоленской губернии декретом от 30 октября 1918 г. чрезвычайный революционный налог составил 140 млн р., для Витебской – 100 млн, Могилевской – 70 млн, Минской – 60 млн [156, с. 465–468].

12 февраля 1919 г. СНК ССРБ утвердил декрет об обложении буржуазии чрезвычайным революционным налогом [12, л. 26об.]. О системе начисления и взыскания этого налога можно судить по циркуляру финотдела Пинского уездревкома волревкомам от 17 февраля 1919 г. Документ содержал требование организации в уезде волостных и сельских комиссий по раскладке чрезвычайного революционного налога. Волостные комиссии создавались из двух членов волостного ревкома и трех членов от «трудящихся слоев населения», сельские – из трех членов, которые назначались волостными ревкома из «трудящихся классов местного сельского населения». Сельской комиссии полагалось в кратчайший срок

подготовить списки плательщиков налога с указанием состава и ценности имущества, наличия у них денежных средств и доходов, а также указать сумму предложенного комиссией налога. Волостные комиссии распределяли намеченную на волость сумму налога между селениями и принимали окончательное решение о размере налога с конкретных плательщиков. Основную тяжесть налога предписывалось возложить на «деревенских кулаков, особенно на спекулянтов», а также на «имущества и денежные капиталы лиц, уехавших за пределы Советской России». В случае отказа от уплаты налога на первый раз предусматривались такие меры принуждения, как арест, трудовая повинность, тюрьма, конфискация или продажа имущества вплоть до посылки вооруженных отрядов «для воздействия на сопротивляющихся плательщиков», а «в случае заведомого сокрытия денег кулаками – продолжительное заключение в тюрьме с принудительными работами, при особой злостности – суд губернского Революционного трибунала» [14, с. 107–110].

Спущенные на места суммы чрезвычайного ревнолога нередко местные власти увеличивали. Так, на Игуменский уезд этот налог был намечен в 2 млн р., но местный уисполком его размеры увеличил до 3 млн р. [154, л. 397об.]. В марте 1919 г. распоряжением КПЛиБ для Минска чрезвычайный революционный налог устанавливался в 200 млн р., из них в кратчайший срок предполагалось получить 60 млн р. [22, л. 63а–63аб]. Собрать такую огромную сумму, причем за короткий отрезок времени, было совершенно нереально (об этом говорилось и на самом заседании СНК Литбел 17 марта 1919 г.), однако причину невыполнения налога нашли быстро – сопротивление имущих классов. Для изъятия сумм по чрезвычайному революционному налогу решили прибегнуть к простому и становившемуся привычным методу – методу террора: 12 марта 1919 г. президиум минского губвоенревкома принял решение ввиду того, что «буржуазия отказывается платить налог в кратчайший срок, произвести аресты буржуазии, которые отказываются платить и передать в распоряжение т. Кривошеина для заключения в концентрационные лагеря...» [22, л. 35]. Это постановление 19 марта 1919 г. получило поддержку СНК Литовско-Белорусской Республики [17, с. 49].

Среди других доходных источников наиболее значительные суммы были получены за счет поступлений от гербового сбора (258 тыс. р.) и общегосударственного подоходного налога (227 тыс. р.). Остальные государственные и местные налоги дали крайне незначительные сум-

мы: 44 тыс. р. – разные пошлины, 40 тыс. р. – дополнительный сбор к основному промысловому налогу, 38 тыс. р. – налог с недвижимых имуществ, 9 тыс. р. – сбор с денежного капитала, 8,5 тыс. р. – государственный поземельный налог, менее 1 тыс. р. – сбор с паровых котлов и локомотивов [160, л. 71].

Эти поступления носили разовый, несистематический характер. В докладе временного управляющего республиканским управлением прямых налогов и пошлин сообщалось, что по подоходному налогу на 14 мая 1919 г. только заканчивалась работа по обложению за 1918 г., по промысловому налогу – устанавливались недоимки за 1916–1918 гг., по гербовому сбору – продолжалось взимание недоимок, проводилась работа по определению сумм налогов с городских недвижимых имуществ, квартирного и натурального налогов, налога с денежных капиталов и т. п. [155, л. 206–208].

Собранные на территории республики государственные и местные налоги и сборы не могли удовлетворить даже самые минимальные потребности. Так, на май 1919 г. только по линии НКВД на содержание личного состава губернских и уездных отделов управления, пособия городским, волостным и сельским Советам трех губерний (Минской, Виленской и Ковенской) требовалось 19,7 млн р. [154, л. 648]. Финансовое состояние республики целиком зависело от денежных сумм, поступающих из Москвы. К концу марта 1919 г. в республике уже были израсходованы полученные от СНК РСФСР 80 млн р. В связи с этим 29 марта глава СНК Литбел ССР В. Мицкявичус-Капсукас обратился с просьбой в СНК Советской России с просьбой «срочно дать ссуду 100 млн р. Положение критическое...», которую 2 апреля 1919 г. СНК РСФСР полностью удовлетворил [161, с. 235–236, 242]. Однако и эти суммы истратили довольно быстро и уже к началу мая 1919 г. в срочном порядке правительству республики опять потребовались от Москвы новые денежные субсидии [159, л. 30об.]. 12 июля 1919 г. В. С. Мицкявичус-Капсукас вновь обратился телеграммой к В. И. Ленину с просьбой о «спешной высылке» не менее 80 млн р. для экстренных расходов на военные нужды, при этом указав на то, что предыдущее ходатайство о выделении 50 млн р. не было удовлетворено [17, с. 155].

На территории Литбел ССР, согласно информации НКФ республики, официально имели хождение следующие виды денежных знаков: «кредитные билеты старых образцов в рублях 500, 100, 50, 25, 10, 5, 3 и 1» (так называемые «царские николаевские»), кредитные

билеты образца 1917 г. в рублях 1000 и 250 («думские деньги»), «казначейские знаки в руб. 40 и 20» («керенки») и «мелкие разменные знаки в коп. 50, 20, 15, 10, 5, 3, 2 и 1» (выпускались с 1915 г.). Несмотря на то, что Наркомфин просил «точно определять денежные знаки, избегая выражения «царские, романовские, керенки и проч.», тем не менее эти названия фигурировали во всех документах не только местной власти, но и СНК республики [22, л. 55]. Также появляются и собственно советские денежные знаки: по декрету СНК РСФСР от 4 февраля 1919 г. стали печататься новые, уже советские, кредитные билеты, расчетные и денежные знаки [150, с. 63].

Наименьшее доверие вызывали «керенки», которые отказывались принимать частные лица и государственные организации, произвольно устанавливался их расчетный курс по отношению к «царским николаевским». В связи с тем, что именно «керенки» составляли основную сумму денег, находившихся в обращении на территории республики, такая ситуация углубляла финансовый кризис. 20 марта 1919 г. СНК Литбел ССР принял постановление «О мерах борьбы со спекуляцией денежными знаками», согласно которому «лица, отказывающиеся принимать «керенки», будут привлекаться к революционному трибуналу и судимы по законам военного времени, в отношении же лиц, занимающихся спекуляцией деньгами или устанавливающих разные цены на предметы в зависимости от рода получаемых денег, будут приняты самые строгие меры вплоть до расстрела и конфискации имущества» [161, с. 222].

После освобождения белорусских территорий от польской оккупации и второго провозглашения ССРБ начали восстанавливаться и финансовые органы республики. Первоначально были созданы минский губернский и уездный финотделы, позднее – уездные финотделы: Бобруйский, Борисовский, Слуцкий, Игуменский, Несвижский, Дисненский, Новогрудский, Слонимский, Барановичский, Пинский, Мозырский, Вилейский, Пружанский, Кобринский, Волковысский. С августа 1920 г. финансовое дело республики возглавил Комиссариат финансов ССРБ (с декабря 1920 г. – Народный комиссарит финансов ССРБ). Финансовые органы испытывали острейший дефицит профессиональных кадров. Отсутствовали также бланки, руководящие правила, циркуляры и инструкции по ведению финансовых операций, которые стали поступать на места только во второй половине января 1921 г. До этого, как отмечал НКФ ССРБ, «работа шла «на ощупь» [162, с. 91].

В августе 1920 г. приступили к работе по подготовке к взысканию налогов: государственного подоходного налога, 5%-го государственного налога с торговых и промышленных оборотов, подрядов и поставок, гербового сбора с бумаг, актов и документов, единому подоходно-поимущественному налогу, подоходному земельному налогу, а также местных налогов соответственно Декрету РСФСР от 3 декабря 1918 г. [163, л. 1–6].

Однако вся экономическая политика Советской власти в реальности вела к стремительной деградации бюджетной системы и прежде всего местной. Налоги рассматривались не как средство регулирования экономических отношений и покрытия текущих государственных и местных расходов, а прежде всего как способ завершения экспроприации средств производства, имуществ и капиталов.

Натурализация заработной платы, всеобщая трудовая повинность, национализация недвижимых имуществ, отмена платы за различные услуги, оказываемые рабочим и служащим государственными учреждениями (бесплатный отпуск населению продовольствия и топлива, отмена платы за пользование почтой, телеграфом, телефоном, жилыми помещениями, водопроводом, канализацией, электричеством и т. п.) свели к минимуму значение местного обложения и местных доходов. Постановление СНК РСФСР от 23 сентября 1919 г. предоставляло возможность местным Советам получать из госбюджета ссуды и пособия на покрытие местных расходов [151, с. 40–41]. Удовлетворение местных потребностей постепенно все более проводилось общей системой государственного распределения и покрывалось в основном за счет пособий, поступающих в ССРБ из средств РСФСР. Фактически к середине 1920 г. все наиболее значительные расходы в связи со слабостью местных бюджетов были переданы на средства госбюджета, в результате чего II сессия ВЦИК от 18 июня 1920 г. приняла решение об отмене разделения бюджета на общегосударственный и местный и о включении местных расходов и доходов в общегосударственный бюджет [151, с. 44].

Главным источником покрытия общереспубликанских и местных потребностей был выпуск все нового количества денежных знаков (по заявлению Комиссариата финансов ССРБ, «вся надежда возлагалась на усовершенствование нашего печатного станка в центре»), что приводило к обвальному падению курса советского рубля. Однако это обстоятельство, по оценке самого Комфина ССРБ, «не занимало наш Комиссариат и он отнюдь не должен был сообразовать распреде-

ление денежных знаков с состоянием нашей валюты и заботиться о возможнейшем удержании ее от падения. ... мы все более запутывались в заколдованный круг, создаваемый, с одной стороны, все увеличивающимися требованиями на деньги и, с другой стороны, новыми беспрестанными и прогрессирующими выпусками денег и стремительным падением нашей валюты». Главную цель своей работы НКФ ССРБ видел в том, чтобы «за помощью печатного станка изъять из рынка то, что необходимо государству для пополнения своего продовольственного фонда», т. е. изъять у крестьян продовольствие. Выход из такого «заколдованного круга» виделся в то время в создании ситуации, когда «наши продовольственные фонды не нуждаться будут в пополнении их со стороны, что приведет к совершенной отмене денежной системы» [162, с. 90]. Такие действия точно отражали позицию высшего партийно-советского руководства – 30 ноября 1920 г. В. И. Ленин писал: «Переход от денег к безденежному продуктообмену бесспорен. Чтобы этот переход был успешно завершён, надо чтобы был осуществлён продуктообмен (не товарообмен). Пока мы не в силах осуществить товарообмен, т. е. давать крестьянству промпродукты, – до сих пор крестьянство вынуждено оставаться при обломках товарного (а следовательно, денежного) обращения, при суррогате его. Отменить суррогат (деньги), пока крестьянству не дали ещё того, что устраняет надобность в суррогате, экономически неправильно» [164, с. 22–23].

Таким образом, в первый период существования ССРБ не удалось сформировать ни государственный, ни местные бюджеты. Вместо них местные и республиканские органы власти составляли лишь расходные сметы по профильным направлениям, в которых определяли суммы необходимых для их функционирования денежных средств. Доходные статьи отсутствовали (или, по крайней мере, никакого существенного значения не играли), что ставило республику в прямую зависимость от поступлений денежных средств из Москвы. Размеры этих поступлений определяли реальные возможности как республиканских, так и местных органов Советской власти решать первоочередные задачи формирования всей системы государственной власти, удовлетворения минимальных потребностей экономики и населения. Следует учитывать, что даже в условиях нормального функционирования экономики для создания финансово-бюджетной системы требуется время: необходимо создать профессиональный аппарат финансовых органов в центре и на местах, собрать нужные материалы для сбора налогов и пошлин, разграничить доходы и расходы на государственные и местные, организовать сам процесс сбора и учета налогов.

На все это «первой» ССРБ история отпустила лишь два месяца, причем в военных условиях при резком падении производства и усилившейся инфляции. Проводить какую-либо вразумительную финансовую политику при отсутствии собственных доходных статей в разрушенной мировой войной и немецкой оккупацией стране, когда главным было хоть как-то закрыть «финансовые дыры» за счет получения денег из Москвы, а также неопределенности судьбы самой Советской Белоруссии (в том числе и ее территориальных пределов), было практически невозможно. Такие же проблемы в дальнейшем встали и перед ЛитБел ССР, где также не удалось сформировать собственный республиканский и местные бюджеты.

Даже в случае разработки государственного и местного бюджетов значение их в регулировании социально-экономических процессов в ССРБ и ЛитБел ССР было бы чисто формальное. Натурализация экономических отношений, возрастающая денежная эмиссия и быстрое обесценивание денег объективно не позволяли составить реальные сметы доходов и расходов. Так, в Советской России официально за 1918–1920 гг. приняли пять бюджетов: четыре полугодовых (1918–1919 гг.) и один годовой (1920 г.). Их отличительной чертой был огромный дефицит (в 1920 г. он составил 87 % общего объема бюджета), покрывавшийся денежной эмиссией. Эти бюджеты носили чисто ориентировочное значение, составлялись и утверждались уже в конце бюджетного периода, фактическое их выполнение не соответствовало утвержденным показателям ввиду широкой практики сверхсметных ассигнований, девальвации бумажных денег (за 1919 г. курс рубля упал в 3136 раз по сравнению с довоенным) [152, с. 94].

После второго провозглашения ССРБ деградация финансовой системы продолжалась. Тотальная национализация промышленности и торговли, широкое развитие безденежных форм расчетов, бесплатность большинства услуг для населения, натурализация заработной платы, огромная денежная эмиссия практически свели к минимуму роль денег. Денежная эмиссия (за 1920 г. общая сумма находившихся в обращении денег возросла в пять раз) стала основным источником доходов, а роль финансовых институтов свелась к фиксации потребностей в денежных знаках различных наркоматов и ведомств республики, формированию заявок на получение необходимых денежных сумм в Москве, их доставке и распределении согласно решениям высших органов власти республики.

Казалось, что к началу 1921 г. создались условия для практической реализации главной задачи денежно-финансовой политики пер-

вых лет советской власти – ликвидации денежного обращения. Несомненно, что в значительной степени такая политика в 1917 – начале 1921 г. была следствием кризиса всей финансовой системы в условиях военных потрясений и развала производства, ускоренной национализации промышленности и торговли, перехода к натурализации экономических отношений и бесплатности многих услуг. Однако все же центральная линия советской власти в области финансов определилась прежде всего теоретическими представлениями о будущем коммунистическом обществе как бестоварном, основанном на всеобщем обобществлении средств производства. Ликвидация товарно-денежных отношений и переход к новой системе производства и распределения, основанной на принудительной организации производственно-потребительских коммун, рассматривались большевистским руководством после прихода к власти не только в качестве стратегического направления строительства коммунистического общества, но и как тактическое средство осуществления текущих политических и социально-экономических задач. В программе РКП(б), принятой VIII съездом партии, отмечалось: «В области распределения задача Советской власти в настоящее время состоит в том, чтобы неуклонно продолжать замену торговли планомерным, организованным в общегосударственном масштабе распределением продуктов. Целью является организация всего населения в единую сеть потребительских коммун, способных с наибольшей быстротой, планомерностью, экономией и с наименьшей затратой труда распределять все необходимые продукты...» [91, с. 55]. Значительным шагом в этом направлении стал принятый 16 марта 1919 г. СНК РСФСР Декрет о потребительских коммунах, который предусматривал объединение всех потребительских кооперативов в городах и сельской местности в единые потребительские коммуны. В каждую из таких коммун входило все население данной местности, членами коммуны должны были стать граждане, одновременно приписавшись к одному из ее распределительных пунктов. Местные потребительские коммуны объединялись в губернские союзы, а они в свою очередь – в Центросоюз [16, с. 491–508]. В ССРБ такой единый распределительный аппарат в виде Центросоюза Белоруссии был создан после освобождения от польской оккупации по решению белорусского Ревкома от 4 августа 1920 г. [28, с. 299].

Вместе с тем большевистское руководство понимало, что моментально осуществить переход к безденежным формам отношений невозможно, для этого требуется некоторый переходный период, сроки завершения которого предусмотреть невозможно. В той же Про-

грамме РКП(б) отмечалось, что «в первое время перехода от капитализма к коммунизму, пока еще не организовано полностью коммунистическое производство и распределение продуктов, уничтожение денег представляется невозможным» и ставилась практическая задача всемерного развития безденежного расчета как реального средства уничтожения денег» [91, с. 56].

Таким образом, в 1918–1920 гг. происходил процесс целенаправленного разрушения всей финансовой системы, в том числе и местной. Принципиальных разногласий в высшем партийно-советском руководстве относительно необходимости ликвидации товарно-денежных отношений, причем в обозримом будущем, не существовало. Вопрос стоял только в темпах и сроках перехода к безденежной экономике – осуществить такой переход немедленно или через некоторый «переходный период». В конце 1919 г. был подготовлен для рассмотрения на VII Всероссийском съезде Советов (декабрь 1919 г.) проект резолюции об уничтожении денег. Однако даже в конце 1920 – начале 1921 г. несмотря на огромную инфляцию и денежную эмиссию, широкое развитие системы безденежных расчетов (что создавало реальную возможность отказа от денег) денежное обращение продолжало функционировать (хотя и в очень ограниченном виде), решая задачу изъятия у крестьянства продовольствия и в определенной мере минимизируя последствия экспроприационного характера его осуществления. На взгляд автора, именно необходимость выстраивания новых отношений с крестьянством в крестьянской стране в условиях завершения военных действий и перехода к мирному развитию спасли денежно-финансовую систему от полного уничтожения и послужили стимулом ее возрождения.

3.2. Создание советской системы местных бюджетов (1921–1924 гг.)

К началу 1921 г. советская финансовая система пришла в полный упадок: национализация промышленности и торговли, отмена налогов и введение бесплатности многих услуг, громадная инфляция привели к тому, что, по заключению Наркомфин РСФСР, «бюджет превратился в простой перечень доходов и расходов, едва ли имеющий какое-либо показательное значение для народного хозяйства» [165, л. 49об.].

Главными задачами НКФ ССРБ по-прежнему оставались составление расходных смет и распределение полученных из Москвы

денежных средств. На местах в уездах готовились сметы расходов по профильным отделам исполкомов, поступавшие затем в соответствующие наркоматы и центральные учреждения республики. Последние, в свою очередь, составляли свои расходные сметы, которые рассматривались Наркомфином (с января 1921 г. – его коллегией) и утверждались ЦИК ССРБ. Общие по наркоматам расходные сметы и представляли «бюджет» ССРБ на 1921 г. Расходы и на местах, и в центральных организациях определялись произвольно, без соблюдения каких-либо нормативов. Комиссариат финансов ССРБ отмечал, что «по всем ведомствам была замечена тенденция к сильному расширению своих операций без соображения с возможностью выполнения». Многие наркоматы и ведомства включали в свои сметы и те расходы, которые не входили в их сферу ответственности [162, с. 92–93].

При этом республика остро ощущала нехватку в денежных знаках, потребность в которых в связи с громадной инфляцией постоянно возрастала: если на вторую половину 1920 г. по сметам белорусских наркоматов и центральных республиканских органов требовалось 6,7 млрд р., то на 1921 г. – уже почти 130 млрд р. [162, с. 92–93].

Отпущенных московским центром денег катастрофически не хватало. С 1 октября 1920 г. по 1 октября 1921 г. республиканский НКФ при заявленной необходимости в 125 млрд р. получил из Москвы только около 82 млрд. Для «своевременного и аккуратного снабжения ССРБ денежными знаками» Президиум ЦИК республики обратился с просьбой в Наркомат путей сообщения РСФСР выделить в распоряжение белорусского Наркомфина «один постоянный классный вагон» [166, л. 1, 4]. Каждые две-три недели из Москвы в Минск прибывали мешки со свеженапечатанными денежными знаками, которые решениями ЦИК и СНК ССРБ распределялись между республиканскими наркоматами.

Собранные в республике налоги могли покрыть только крайне незначительную часть местных расходов. За период с 1 октября 1920 г. по 1 июля 1921 г. в кассу НКФ ССРБ вернулось через налоги, сборы и пошлины лишь около 70 млн р. [25, л. 4об.]. В бюджете РСФСР в 1920 г. налоговые поступления составили 0,2 % доходной части бюджета [150, с. 63]. Видно, что налоговые поступления перестали играть какую-либо роль в регулировании народного хозяйства. В Москве началась подготовка к коренной реформе налогового дела с целью унификации всех существовавших к тому времени прямых налогов и отмены денежных налогов. Вопрос об отмене денежных нало-

гов рассматривался на заседаниях СНК РСФСР 3, 30 ноября и 18 декабря 1920 г. [168]. На основании решения ВЦИК РСФСР от 3 февраля 1921 г. циркуляром НКФ РСФСР от 9 февраля 1921 г. временно (до решения окончательно вопроса ВЦИК) приостанавливалось взимание всех налогов [169, л. 92об.].

Вместе с тем переход к новой экономической политике, неудача прямого продуктообмена, возрождение системы экономических отношений между различными субъектами хозяйствования и внедрение идей хозрасчета (в том числе и территориального) привели партийно-советское руководство к осознанию необходимости восстановления нормально функционирующей бюджетной системы, в том числе на местном уровне.

В тех условиях местные бюджеты рассматривались властями как средство решения нескольких основных задач. Во-первых, разгрузить государственный бюджет от ряда расходов, передав на места те из них, которые в соответствии с реальными потребностями могли быть реализованы местной властью. Изначально местные бюджеты рассматривались не как основа построения всей финансовой системы советского государства, а только как «необходимое дополнение к общегосударственному бюджету» (Постановление IX Всероссийского съезда Советов от 24 февраля 1922 г. «О финансах и бюджете») [151, с. 67]. Такой принцип абсолютного доминирования общегосударственных интересов над местными стал основой советской финансовой политики. При этом новая система отношений между государственным и местными бюджетами рассматривалась как шаг вперед в сравнении с прежней, дореволюционной, с характерным для нее существованием независимых от государственного земских бюджетов. Подобного рода самостоятельность земских бюджетов советская власть трактовала однозначно лишь как проявление «антинародной политики царизма», «антагонизма и противопоставления интересов царизма и населения».

Во-вторых, введением местных бюджетов предполагалось активизировать местную властную вертикаль в деле извлечения не только местных, но и общегосударственных налогов и доходов.

В-третьих, использовать ряд доходных источников, которые в общегосударственном масштабе не всегда могли быть легко и эффективно выявлены.

В-четвертых, способствовать наиболее эффективному использованию на местах некоторых категорий имущества, предприятий, организаций и учреждений.

В-пятых, приучить местные власти «жить по средствам», выделяя деньги прежде всего на первоочередные потребности. По утверждению начальника Центрального налогового управления НКФ РСФСР Левина «к числу первостепенных должны быть отнесены такие расходы и в таких размерах, которые являются совершенно необходимыми для правильной работы советского аппарата власти и для удовлетворения самых насущных нужд населения (например, содержание... волисполкомов, сети школ, больниц и т. д.» [170, л. 25об.].

В-шестых, местные бюджеты должны были стать своеобразными хозяйственными планами, определявшими на конкретный период деятельность местных органов, организаций и учреждений, исходя из наличных финансовых ресурсов.

Необходимой предпосылкой восстановления бюджетов стала реанимация налоговой системы, начавшаяся с введения Декретом ВЦИК от 26 июля 1921 г. (дополненного Декретами от 10 февраля 1922 г. и 18 января 1923 г.) промыслового налога.

В целях быстрого удовлетворения местных административно-хозяйственных потребностей Декретом СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. в распоряжение губисполкомов передавались процентные отчисления от промыслового и других прямых государственных налогов, размеры которых определял Наркомфин РСФСР на каждый год вперед. Губисполкомы могли устанавливать к этим государственным налогам надбавки для своих нужд, а также вводить местные налоги и сборы. Перечень местных налогов и сборов и предельные размеры каждого из них, а также предельные размеры надбавок к государственным налогам устанавливались СНК РСФСР по представлению Наркомфина. Все эти средства бронировались за местными исполкомами «для производства расходов на удовлетворение потребностей местного значения». На местах решениями губернских съездов Советов они распределялись между губернскими и уездными исполкомами, а уездных съездов – между волостными исполкомами. Фактически этим декретом восстанавливалась система местных бюджетов (губернский, уездный, волостной) [151, с. 49–50].

В условиях отсутствия собственной финансовой и бюджетной системы ССРБ по своим правам и возможностям в финансовой области соответствовала российской губернии. Соглашением между правительствами РСФСР и ССРБ по финансовым вопросам от 26 июля 1921 г. формирование всех доходных статей белорусского бюджета осуществлялось «по согласованию» с Наркоматом финансов России. Взимаемые на территории ССРБ налоги и сборы вносились в кассы REPUB-

ликанского Наркомфина, которые, в свою очередь, подчинялись НКФ РСФСР. Все расходные сметы наркоматов включались в общий бюджет РСФСР [171, с. 46–47].

В республике (по образцу РСФСР) для покрытия местных потребностей вводились процентные отчисления от промыслового и других прямых государственных налогов. 5 сентября 1921 г. в целях финансового удовлетворения местных потребностей правительство ССРБ ввело взимание платы за проверку и клеймение мер и весов, а 15 октября 1921 г. установило еще пять видов местных доходных источников для городских поселений [172, с. 75]. За период с декабря 1921 г. по конец февраля 1922 г. эти налоги и сборы дали около 6 млрд р. (из них 5 млрд р. пришлось на надбавки и отчисления от госпромналога) [173, д. 167, л. 47].

Окончательно вопрос о воссоздании местных бюджетов ВЦИК РСФСР решил своим Декретом от 10 октября 1921 г. «О мерах по упорядочению финансового хозяйства», постановив «отменить объединение общегосударственного и местного бюджетов» [155, с. 54]. А в принятом одновременно Декрете ВЦИК «О порядке составления финансовых смет доходов и расходов на 1922 г. и о порядке открытия временных кредитов впредь до утверждения смет» была предпринята первая попытка разграничить статьи общегосударственных и местных расходов [151, с. 54, 58].

В декабре 1921 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли два декрета, конкретизировавших предыдущие решения: «О местных денежных средствах» (9 декабря) и «О местных бюджетах» (10 декабря). Согласно этим документам местные бюджеты (губернский, уездный и волостной) на 1922 г. предстояло составить отдельно от общегосударственного, используя принцип «покрытия местных расходов местными же средствами». На 1922 г. отчисления от государственного промыслового налога в бюджеты местных Советов устанавливались в размере 25 %, а процентные надбавки к этому налогу не должны были превышать 100 % от цены патентов и уравнительного сбора. Кроме этого, местные органы власти могли устанавливать местные налоги и сборы. Был утвержден и перечень местных расходов.

Процесс подготовки и утверждения местных бюджетов первоначально носил децентрализованный характер. Местные бюджеты (волостные, уездные и негубернских городов) разрабатывались соответствующими исполкомами и передавались на рассмотрение губисполкомов, которые либо их утверждали, либо возвращали для пересмотра. Отдельно составлялись бюджеты губисполкомов и губернских городов, утверждавшиеся губернскими съездами Советов. Затем

они поступали в Наркомфин и НКВД «для сведения»: в случае дефицита бюджетов НКФ мог лишь либо сократить расходы местных бюджетов, либо выделить ссуды на его покрытие [151, с. 59–64].

Проходивший в феврале 1922 г. IX Всероссийский съезд Советов в постановлении «О финансах и бюджете» одобрил переход к системе местных бюджетов [151, с. 66–69].

Первые местные бюджеты ССРБ составлялись на январь-сентябрь 1922 г. в авральном порядке: Наркомфин республики 29 декабря 1921 г. разослал на места циркуляр с требованием уже до 10 января 1922 г. всем финансовым органам уездов и г. Минска разработать свои бюджеты [174, л. 207–207об.].

Однако для столь быстрого выполнения такой задачи отсутствовали самые элементарные условия. Во-первых, не было проведена дифференциация расходных статей между республиканским и местными бюджетами. В Декрете ВЦИК от 10 октября 1921 г. приводился лишь примерный и неполный перечень местных расходов, использовать в практической работе который было малопродуктивно. Собственного белорусского варианта не существовало. Поэтому перед наркоматами ССРБ была поставлена задача до 28 декабря 1921 г. провести распределение расходных статей республиканского и местного значения. Однако подготовка наркоматами своих предложений затягивалась. В ответ НКФ ССРБ угрожал возможностью прекращения их финансирования. В конце концов на основе приложения к декрету ВЦИК и СНК от 9 декабря 1921 г., включавшего перечень расходов, подлежащих отнесению на местные денежные средства, был составлен свой, белорусский перечень [174, л. 211–212об., 214].

Во-вторых, только 18 февраля 1922 г. был издан Декрет СНК ССРБ, содержащий перечень местных налогов и сборов. Согласно ему на 1922 г. в ССРБ, кроме уже действовавших в 1921 г., вводились дополнительно 17 местных налогов и сборов: 10 – по городским поселениям, 7 – вне городских поселений. Помимо того, в республике дополнительно устанавливались непредусмотренные российским перечнем два налога, в том числе налог с товаров, поступающих в республику через Наркомвнешторг [172, с. 14]. В целом в 1922 бюджетном году в ССРБ взималось 16 видов городских, 7 – сельских и 3 – общих для города и села – налогов и сборов [173, л. 175–175об.].

Местные налоги носили ярко выраженный классовый характер и были направлены на получение средств путем налогового обложения прежде всего зажиточной части населения (налоги за нотариальное оформление сделок и договоров, за частные строения, сбор с подвиж-

ной торговли, перевозного промысла, с промышленных садов и огородов, с постоянных дворов и строений, занятых под торговые и промышленные предприятия и т. п.) [172, с. 14].

В-третьих, затруднял процесс формирования местных бюджетов дефицит квалифицированных финансовых работников на местах.

В результате первые приходно-расходные сметы стали поступать в НКФ ССРБ только с конца февраля 1922 г. Бюджеты носили чисто ориентировочный характер, составлялись произвольно, экономическое обоснование статей расходов отсутствовало. При их рассмотрении в республиканском ЭКОСО все местные предложения сократили в целом на 31 % (от 20 % для Минска до 49 % для Бобруйского уезда) [174, л. 254об.].

Уже по ходу выполнения местные бюджеты неоднократно пересматривались. Согласно первоначальному варианту доходы на январь–сентябрь 1922 г. в довоенных рублях были запланированы в размере 2,7 млн р. (в советских рублях образца 1922 г. – 161,3 млн р.), расходы – 3,8 млн р. (230,7 млн р.). Окончательный же вариант местных бюджетов ССРБ предусматривал общую сумму доходов в 184,6 млн р. образца 1922 г. Равнозначную роль должны были играть ссуды и пособия из общегосударственных средств (дотации) (70,6 млн р.), а также собственно местные источники (69,3 млн р.), которые устанавливались самими местными органами власти и напрямую зачислялись в местные бюджеты. На третьем месте стояли «регулирующие» доходные статьи – процентные отчисления и надбавки к государственным налогам, определявшиеся высшими органами власти РСФСР (41,3 млн р.) [174, л. 228–228об., 241–241об.].

По доходам этот план так и не был выполнен – за январь–сентябрь 1922 г. в местные бюджеты поступило 164 млн р. (90 % плана). Структура доходов значительно отличалась от запланированной. Значительно возросла роль отчислений от госналогов и надбавок к ним – вместо 41,3 млн р. они дали 93,4 млн р., составив около 60 % всех доходов местных бюджетов. Резко сократились размеры дотаций из госбюджета (с 70 млн до 10 млн р.), что было связано с общим урезанием государственного бюджета ССРБ в Москве (белорусский бюджет являлся на деле составной частью бюджета РСФСР и утверждался высшими органами РСФСР) [174, л. 24, 217–222об.].

Возросла роль местных налогов и сборов, которые дали 47,4 млн р. вместо планировавшихся 34 млн р. В отчете НКФ ССРБ о ходе налоговой кампании указывалось, что за январь–сентябрь 1922 г. местные налоги составили 86 % всех произведенных за это время ме-

стных расходов [173, л. 170]. Эта цифра и вошла в белорусскую историографию как редчайший случай, когда в местных расходах решающую роль играли местные налоги и сборы. Однако по официальным данным за этот период местные расходы составили 163,6 млн р., т. е. местные налоги и сборы покрыли лишь примерно 30 % местных расходов [174, л. 24]. На самом деле 86 % расходов были покрыты не местными налогами и сборами, а совокупной суммой, во-первых, местных налогов и сборов, во-вторых, отчислений и надбавок к госналогам. Таким образом, местные налоги и сборы и в 1922 г. большого значения в местных бюджетах не играли, а в последующие годы их значение только снижалось. С самого начала решающую роль стали играть регулирующие доходы – отчисления и процентные надбавки к госналогам и госдоходам, ежегодно устанавливавшиеся центральными органами власти и от размеров которых прежде всего зависело финансовое состояние административно-территориальных единиц.

В связи с восстановлением местных бюджетов на них в 1922 хоз. г. из госбюджета переносились расходы по содержанию общеадминистративных учреждений (сельсоветов, волисполкомов), по коммунальному (местному) хозяйству (содержание коммунальных органов и коммунальных зданий, благоустройство населенных пунктов, дорог и дорожных сооружений), санитарному надзору, противопожарной охране, просвещению (оплата технического персоналу органов просвещения, содержание изб-читален, народных домов, местных библиотек, школ для взрослых и т. п.), здравоохранению (затраты на хозяйственное обслуживание местных медицинских учреждений – больниц, санаториев, яслей, домов матери и ребенка), сельскому хозяйству (содержание волостных земельных отделов, расходы по землеустройству, организации и содержанию прокатных пунктов, зерноочистительных станций, опытно-показательных полей, рассадников и питомников и т. п.) [172, с. 24–26].

План по расходам выполнили лишь на 58,8 % – вместо запланированных 278,3 млн р. они составили лишь 163,6 млн р. [174, л. 24] (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Расходные статьи местных бюджетов 1922 г.*

Статьи расходов	Сумма, млн р.	Процент к общей сумме расходов
Народное образование	21,3	13
Здравоохранение	17,7	10,8
Содержание коммунальных предприятий	16,4	10
Содержание административных органов	15,3	9,4
Содержание дорог и дорожных сооружений вне населенных пунктов	14,3	8,8
Особый фонд для покрытия непредвиденных расходов местного значения	12,6	7,7
Содержание коммунальных зданий и других имуществ	10,2	6,2
Другие (9 статей)	55,8	34,1
Всего расходов	163,6	100

*Разработка автора на основе [174, л. 24].

Все расходные статьи в ходе выполнения бюджетов урезались. В наибольшей степени это коснулось расходов на «содействие экономическому благосостоянию». А ведь по этой статье фактически проходили все средства, выделявшиеся на развитие сельского хозяйства: содержание волостных земельных отделов, проведение землеустройства, мелиорации, борьбы с вредителями, содержание опытно-показательных полей, рассадников, случных и прокатных пунктов, зерноочистительных станций, кузниц, мастерских. Такая ситуация явно противоречила официально зафиксированной в документах III Всебелорусского съезда Советов (декабрь 1921 г.) задачам переориентации местных органов власти и управления с административных на преимущественно экономические функции, содействия восстановлению и развитию сельского хозяйства.

В местных бюджетах БССР 1922 г. по расходам ведущую роль (32,3 %) заняло коммунальное хозяйство, следом шли просвещение и здравоохранение (23,8 %), административные органы (9,4 %) [174, л. 24].

Приведенные цифры далеко не полностью отражают реальное положение. В начале 1920-х гг. в бюджетной системе существовало «двойное финансирование», при котором статьи местных расходов частично финансировались из местных бюджетов, частично – за счет средств из госбюджета. Такой порядок зачастую приводил к нерациональному использованию средств, бесконтрольности и бесхозяйственности местных органов и учреждений.

В 1922 г. в ССРБ своими бюджетами располагали только уезды и г. Минск. Волостные бюджеты не составлялись, а доходные и расходные статьи по волостям учитывались в уездных бюджетах. Одной из особенностей первых белорусских местных бюджетов было существование особого местного бюджета ЦИК республики: в это время республика рассматривалась в качестве бюджетной единицы, идентичной российской губернии. По смете ЦИК БССР проходил ряд местных расходов, имевших в российском финансовом законодательстве губернское значение: все суммы по содержанию дорог и дорожных сооружений вне населенных пунктов, некоторые статьи расходов по системе здравоохранения. Кроме того, в распоряжении ЦИК ССРБ находился фонд для покрытия непредвиденных расходов местного значения [172, с. 7, 36–53].

Решением СНК РСФСР от 6 ноября 1921 г. устанавливались новые сроки для бюджетного планирования: бюджетный год начинался 1 октября и продолжался до 30 сентября следующего года [167, л. 35].

Поступившие на рассмотрение в белорусский НКФ местные бюджеты на 1922/23 хоз. г., как и прежде, составлялись без соблюдения правил и нормативов, в них изначально размеры расходов превышали, суммы доходов – преуменьшались. После проверки Наркомфин для определения действительных размеров ожидаемых доходов и оптимизации расходов первоначальные заявки опять сократил от 2 % (по Борисовскому уезду) до 33,5 % (по Слуцкому уезду) [175, с. 51]. В результате первоначальный свод белорусских местных бюджетов составили с дефицитом в «индексных рублях Госплана РСФСР» (твердой расчетной единицы) в 3,9 млн р. (в денежных знаках 1922 г. – в 799 млн р.) [176, л. 2об.]. Однако в Наркомфине РСФСР белорусский госбюджет с включенными в него дотациями местным бюджетам урезали в расходной части еще почти на 20 % [175, с. 41–42].

После этого был подготовлен второй вариант местных бюджетов БССР. Он составлялся уже на основе нового положения о местных налогах и сборах, утвержденного 16 ноября 1922 г. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР «О доходах, обращаемых на усиление местных средств». Этим декретом значительно расширились неналоговые доходы от местных имуществ и предприятий, что должно было не только укрепить местные бюджеты, но и заинтересовать власти в быстром восстановлении местной промышленности. В местные бюджеты поступали отчисления от промыслового, продовольственного натурального, трудового и гужевого налогов в размере 25 % всех начислений, от подоходно-поимущественного, общегражданского налогов в сум-

ме, устанавливаемой на год ВЦИК и СНК, от лесного дохода. Местные власти могли пополнять свои бюджеты за счет надбавок к государственным налогам и сборам: к промысловому налогу, к судебной пошлине, за нотариальные действия в размере не свыше 100 % их размеров. Сразу в местные бюджеты зачислялись местные налоги, сборы и пошлины (всего 26 наименований) [151, с. 71–74].

На основании этого российского декрета 17 ноября 1922 г. ЦИК ССРБ принял свое положение «О местных налогах и сборах на территории Белоруссии на 1922/23 бюдж. г.»: на ее территории взимался 31 вид местных налогов и сборов, в том числе 17 – в городских поселениях, 11 – вне городских поселений и 3 – повсеместно [177, с. 162–164].

Заново подготовленные местные бюджеты белорусский ЦИК утвердил с дефицитом в 1,4 млн «индексных рублей Госплана СССР» (32 %) [176, л. 4].

Однако и этот вариант не был окончательным. В связи с переходом к исчислению бюджетов в советских денежных инфляционных знаках образца 1922 и 1923 гг. потребовалось составление бюджетов отдельно на каждый квартал, что позволяло в большей степени придать им реальный характер. В результате фактически появился еще один новый вариант, при котором плановый дефицит возрос до 1,6 млн индексных р. (30,1 %) [175, с. 51].

Вновь, как и в 1922 г., местные бюджеты оказались чисто ориентировочными и не смогли решить задачу регулирования экономических процессов в республике: доходную часть квартальных бюджетов выполнили на 54,2 %, а расходную – на 46,8 % [175, с. 60–61].

В доходах местных бюджетов в 1922/23 хоз. г. главную роль сыграли налоговые отчисления – 50,8 % всей суммы. Среди этих источников определяющее место заняли «регулирующие доходы», размеры которых определялись ежегодно союзными органами власти. На них пришлось 41 % всех доходов местных бюджетов и 79,2 % всех налоговых поступлений (в том числе отчисления от госналогов и сборов составили 38,5 %, процентные надбавки к госналогам и сборам – 40,7 %). Непосредственно местные налоги и сборы дали довольно скромные суммы – 20,8 % налоговых поступлений в местные бюджеты (5,4 % всех местных доходов) [175, диаграмма «Финансовые результаты источников местных налогов и доходов в Белоруссии за 1922/23 г.»].

Неналоговая часть местных бюджетов формировалась главным образом за счет коммунальных источников (38,7 % доходной части местных бюджетов): эксплуатация коммунальных предприятий (водопровод, канализация, электростанции, бойни, мельницы, находив-

шиеся в подчинении коммунальных отделов местных исполкомов или сданных в аренду) и использование коммунального имущества (земли, сданные в аренду и под застройки, сдача мест для торговли на площадях и базарах, жилые и промышленно-торговые строения).

Расширение сферы ответственности местных органов власти и управления, намеченное новыми положениями о местных Советах от 7 октября 1922 г., в 1922/23 хоз. г. выразилось в передаче из госбюджета на местные средства новых расходных статей: содержание народных судов, педагогического персонала сельскохозяйственных школ различных типов, частично – местных исполкомов и учебно-педагогического персонала детских домов, домов ребенка, школ 1-й и 2-й ступени, расходы по найму и содержанию помещений для воинских частей, организации и содержанию агрономических участков (кроме зарплаты персонала), медицинского персонала лечебных заведений и некоторые другие [151, с. 64–65], [178, л. 49–49об.].

В целом роль местных бюджетов в расходах республики возросла с 28 % в 1922 г. до 37 % в 1922/23 хоз. г., что, соответственно, расширяло и сферы ответственности, и возможности местных исполкомов [172, с. 55]. Принципиальные изменения произошли в градации расходных приоритетов, фактически определявших и приоритеты деятельности местных Советов. На первое место (40,5 % всех местных расходов) вышли социально-культурные статьи – образование, здравоохранение и социальное обеспечение. С этого года они традиционно стали ведущими в местных бюджетах. Расходы по коммунальному хозяйству, включавшие содержание органов коммунального хозяйства, коммунальных зданий, помещений и других коммунальных имуществ, благоустройство населенных пунктов, улучшение санитарных условий и противопожарную охрану переместились на второе место и составили 32,8 %. На содержание административных учреждений пошло 11,6 %. А вот на все мероприятия по развитию сельского хозяйства (несмотря на заявления о необходимости активизации местных Советов в этом направлении) местные бюджеты выделяли только менее 1 % своих расходов (меньше даже, чем на учреждения юстиции) [175, с. 54–55].

Как и в 1922 г., в 1922/23 хоз. г. существовали особый местный бюджет ЦИК ССРБ, бюджеты г. Минска и уездов. Основные суммы расходов проходили по бюджету г. Минска (41,3 % расходов местных бюджетов) и местному бюджету ЦИК (15,3 %) [175, диаграмма «Участие каждого исполкома в местном бюджете Белоруссии за 1922–23 г.»].

Местный бюджет белорусского ЦИК играл важную роль в финансировании органов административного управления (25 % расхо-

дов по местным бюджетам), расходах по коммунальному хозяйству (12 %), бюджет Минска – в финансировании здравоохранения (36 %) и народного образования (30 %) [175, диаграмма «Сведения об исполнении по ведомствам расходной части местного бюджета Белоруссии за 1922–23 г.»].

30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов утвердил договор об образовании СССР. В числе субъектов бюджетных прав, имевших самостоятельные бюджеты, были выделены РСФСР, УССР, ССРБ и ЗСФСР. Бюджетная система СССР изначально создавалась на принципах централизации и закрепляла верховенство союзных интересов над республиканскими: союзный бюджет являлся составной частью бюджета Союза ССР, а перечень доходов, идущих на образование республиканских бюджетов, определялся органами власти и управления СССР.

По вопросу регулирования местных бюджетов существовало большое количество различных законодательных актов. Создание единого государства с единой финансовой и бюджетной системами потребовало кодификации в одном положении всех действовавших в этой сфере законов и циркуляров, что и было сделано в утвержденном 12 ноября 1923 г. ЦИК СССР «Временном положении о местных финансах». Положение разграничивало права и обязанности в области местных финансов между центральными и местными органами, содержало перечень отнесенных на местные средства расходов и представленных местным органам источников доходов, порядок введения и взимания местных налогов и сборов. Решались вопросы субсидирования местных бюджетов из общегосударственных средств, определялся порядок составления, утверждения и исполнения местных бюджетов.

В случае невозможности составления бездефицитного бюджета (что было нормой, а не исключением) местные Советы могли получать дополнительные средства из дотационного фонда. На местах разрешалось создавать губернские запасные фонды из отчислений из местных бюджетов для покрытия дефицита отдельных слабых бюджетов и осуществления непредвиденных расходов [151, с. 115–170].

Бюджет БССР на 1923/24 хоз. г. носил, как и прежде, ориентировочный характер. Однако тенденция уже была иной – вместо невыполнения бюджетных заданий – их перевыполнение в связи с первыми заметными успехами новой экономической политики. При плановых суммах местных доходов в 5,9 млн р. реально было получено 11,2 млн р. [179, с. VIII, XX]. Как и в прежние годы, в доходной части бюджета БССР решающая роль принадлежала налоговым поступле-

ниям, а не доходам, связанным с производственной деятельностью: 48,5 против 28,7 % при значительном росте (до 22,8 %) «прочих» доходов (недоимки прошлого года, дотации, пособия из запасного фонда, займы) [179, с. XX].

Продолжалась углубляться дифференциация местных бюджетов. С 1923 г. свои бюджеты получают волости. Однако распределение сфер ответственности бюджетов разных уровней строго еще не было проведено и определялось применительно к конкретной ситуации. Так, в 1923/24 хоз. г. все ассигнования по коммунальному хозяйству, социальному обеспечению передавались на местные бюджеты (столичный, уездные и волостные), а расходы по дорожному хозяйству – исключительно на республиканский бюджет. Основная сумма по финансированию сельского хозяйства приходилась на республиканский бюджет, а на просвещение, здравоохранение, административные учреждения – на местные бюджеты [180, с. 268–269].

Уже традиционно на первом месте по расходам стояла социально-культурная сфера. Здесь основную роль играли суммы, направляемые в сферу народного образования: из местных бюджетов финансировались профессионально-техническое образование, социальное воспитание (интернаты, дома ребенка, детские сады, колонии и площадки, школы первой и второй ступеней), культурно-просветительские учреждения (избы-читальни, клубы, народные дома, местные библиотеки, школы для взрослых, школы ликвидации неграмотности и т. п.).

В системе народного здравоохранения из местных источников финансировались расходы по хозяйственно-материальному обслуживанию местных лечебных санитарных учреждений, яслей, домов матери и ребенка, учреждений по санитарному просвещению и т. п.

Основной статьей коммунальных расходов выступало содержание коммунального имущества и строительство, при этом более половины приходилось на новое строительство, что было связано с задачами восстановления разрушенного в годы войн местного городского хозяйства (жилищный фонд, коммунальные и городские предприятия общего пользования). Второй по объемам средств статьей коммунальных расходов выступала противопожарная охрана, третьей – внешнее благоустройство населенных пунктов (содержание и ремонт мостовых, тротуаров, садов, освещение улиц и т. п.).

К административным расходам относились содержание местных исполкомов (уездных, волостных, сельских), а также аппарата милиции и уголовного розыска.

Таким образом, переход к нэпу потребовал возрождения системы местных бюджетов. Однако в начале 1920-х гг. крайняя нестабильность всей советской финансовой системы, громадная инфляция не позволяли рассматривать местные бюджеты в качестве реальных средств планирования доходов и расходов местных Советов. К тому же финансовая дисциплина на местах была слабая, местные органы власти по прежней военно-коммунистической привычке стремились зависить суммы необходимых расходов, полагая, что все равно их запросы будут урезаны. У местных властей сохранялась уверенность, что бюджетный дефицит их административно-территориальных единиц будет покрыт из общегосударственных средств путем прямых дотаций, что поддерживало их иждивенческие настроения.

Усиливается дифференциация местных бюджетов, складывается система разграничения доходных и расходных статей между республиканским и местными бюджетами. Преобладающей тенденцией становится перераспределение сфер бюджетной ответственности путем переноса государственных расходов на местные бюджеты и соответственного роста их доходов.

В 1921–1924 гг. происходило не просто восстановление местных бюджетов, а становление своей, советской бюджетной системы. Именно в эти годы, в годы бурного развития нэповских механизмов, складывается советская централизованная система распределения доходных источников на регулирующие и закрепленные. Главную роль в формировании местных бюджетов прочно закрепляют за собой регулирующие источники, размеры поступления которых в местные бюджеты определялись ежегодными решениями вышестоящих органов власти (отчисления от госналогов и госдоходов, надбавки к ним, различного рода пособия из госбюджета). Слабость местного хозяйства и включение наиболее выгодных доходных статей в состав государственных доходов и налогов ставили местные власти в прямую зависимость от союзных и республиканских структур, которые на деле определяли реальные размеры доходов местных бюджетов и практически возможности местных Советов решать проблемы своего региона.

3.3. Стабилизация местных бюджетов: механизм формирования и расходования (1925–1929 гг.)

На основе первого опыта функционирования местных бюджетов II сессия ЦИК СССР 29 октября 1924 г. приняла два важных документа: «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик» и новую редакцию Временного положения о местных финансах [151, с. 102–146]. В 1920-е гг. и в теории, и на практике шли поиски вариантов сочетания принципов централизации и децентрализации в экономической сфере. В реальности все они приводили к укреплению тенденций именно к централизации, к доминированию полномочий центральных структур власти в ущерб местным. Наглядным свидетельством этого и являются новые бюджетные документы. Закреплялась практика установления ЦИК СССР не менее чем на один год процента отчислений в местные бюджеты от общесоюзных налогов и доходов. В свою очередь СНК союзной республики должны были распределять полагавшиеся каждой республике суммы отчислений между губерниями, губернии – между уездами, уезды – между волостями. Хотя надбавки к госналогам и госдоходам местные органы власти и назначали самостоятельно, но при этом должны были руководствоваться утвержденными ЦИК СССР предельными их размерами. Размеры местных налогов и сборов местные Советы определяли самостоятельно, однако сам их перечень устанавливался союзным законодательством, а предельные их ставки – республиканскими органами.

Децентрализация прежде всего сохранялась в системе утверждения местных бюджетов: все они (кроме волостных) принимались соответствующими съездами Советов и официально не требовали санкции вышестоящих органов.

Вместо дотаций основным средством государственной поддержки местных бюджетов становилась система субвенций как форма долевого участия государства в расходах местных бюджетов. При такой системе государственная помощь могла быть использована только по прямому своему назначению и при обязательном условии расходования на эти цели собственных средств из местного бюджета. Усиливалась и доходная база местных бюджетов за счет увеличения размеров отчислений от госналогов и госдоходов и их количества. Упрощался порядок взимания местных налогов и сборов, количество которых сокращалось до 17 с одновременным пересмотром их перечня.

Отчисления от сельхозналога заменялись надбавками к нему. С целью ликвидации двойного финансирования (когда одновременно расходы несли и государственный, и местные бюджеты) и усиления финансовой ответственности за использование денежных средств на местные бюджеты были переданы ряд расходов: по созыву съездов Советов, полному содержанию местных исполкомов и губернских отделов народного образования, здравоохранения, собеса, местного хозяйства, уездных земельных управлений, мероприятий по физической культуре и др.

Первый по-настоящему твердый бюджет, исчисленный в советских червонцах, был разработан в БССР на 1924/25 хоз. г. В местные бюджеты непосредственно и в полном объеме поступали местные налоги и сборы, среди которых наибольший доход приносили налог со строений, сбор с древесины, налог с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям, налог с публичных зрелищ и увеселений, налог со сделок на бирже. По-прежнему значительно больший вклад в местные бюджеты вносили надбавки к государственным налогам и сборам (промысловому, единому сельскохозяйственному, подоходному налогам). Однако, как и ранее, только за счет этих источников административно-территориальные единицы не могли существовать. Самые прибыльные в условиях БССР налоги и доходы, собираемые на территории административно-территориальных единиц (лесной доход, единый сельскохозяйственный налог, промысловый налог) поступали в союзный бюджет, а в распоряжении округов и районов оставались лишь отчисления от них, которые и составляла основу окружных и районных финансов. На 1924/25 хоз. г. в местные бюджеты отчислялись 45 % промыслового дохода, 30 % лесных доходов, 50 % наследственных пошлин, 50 % доходов, связанных с эксплуатацией торфяных болот общегосударственного значения и т. п. [181].

В 1924/25 хоз. г. была реализована идея замены дотаций субвенциями. Они составили 90 % всех пособий из общегосударственных средств и главным образом направлялись на повышение зарплаты работников низового советского аппарата и учителей.

Административно-хозяйственная реформа 1924 г. и связанные с ней изменения в системе органов местной власти и управления вызвали необходимость новой дифференциации доходных и расходных статей местных бюджетов разного уровня. На первых порах решить эту проблему до конца не удалось и часть расходов, подлежавших обязательному включению в бюджеты местных Советов, из-за нехватки средств на местах была отнесена на республиканский бюджет.

В связи с этим в БССР продолжил свое существование особый «республиканский местный бюджет» (ранее – местный бюджет ЦИК БССР), который покрывал 17,8 % местных расходов (в том числе на содержание отделов местного хозяйства, коммунальных зданий, благоустройство населенных пунктов и т. д.). Основную же роль играли окружные бюджеты и бюджеты окружных городов – в 1924/25 г. на них пришлось 55,2 % расходов республики. На районные бюджеты (из которых финансировались неокружные города, местечки и сельсоветы) – 27 % [182, с. CI–CII].

Одобренный сессией ЦИК БССР бюджет 1925/26 хоз. г. был в январе 1926 г. пересмотрен в связи с запоздалым разрешением вопроса о размерах субвенционного фонда, а также ростом госдоходов и налогов, увеличением надбавок и отчислений от этих налогов, которые поступали в местные бюджеты. В результате доходная часть местных бюджетов возросла с 23,9 до 24,5 млн р. В свою очередь это привело к расширению расходной части местных бюджетов. В мае 1926 г. местные бюджеты вновь пересмотрели – и опять из-за роста местных бюджетов в результате значительного увеличения дохода от лесов и поступления новых средств из резервного фонда белорусского СНК. В результате всех этих изменений окончательный свод бюджетов местных Советов БССР составил по доходам и расходам сумму 27,2 млн р. [73, с. 5–6].

По итогам выполнения местных бюджетов в 1925/26 хоз. г. доходная часть была выполнена на 105,4 %, расходная – на 97,0 %.

По-прежнему собственно местные налоги и сборы составляли очень незначительную часть всех доходов местных бюджетов (1,6 млн р., или 5,5 %). Самыми крупными из них были налог с грузов (409 тыс. р.) и налог с древесины (463 тыс. р.), которые составили вместе 54 % всех местных налогов и сборов.

Среди местных неналоговых доходов первое место занимали доходы от коммунального хозяйства. Более 60 % этих доходов приходилась на непроизводственную деятельность – аренду коммунальных имуществ (главным образом торгово-промышленных и жилых помещений). Результаты же производственной деятельности коммунальных предприятий были значительно скромнее. В БССР в ведении местных Советов по-прежнему находились главным образом коммунальные предприятия общественного пользования (электростанции, водопроводы, мельницы, бойни, бани и пр.): в 1925/26 хоз. г. насчитывалось 773 таких предприятия, в том числе 641 находились в веде-

нии райисполкомов. Доход, поступивший в местные бюджеты от их деятельности, составил только 12,5 % доходов от коммунального хозяйства [73, с. 10].

Среди предприятий местной промышленности первое место занимали мельницы, второе – скотобойни. Такая структура местного хозяйства отражала земледельческий и отчасти животноводческий характер сельского хозяйства БССР. Формально местные промышленные предприятия дали в 1925/26 хоз. г. 1,2 млн р. (4,2 % всех местных доходов). Однако на деле доход от промышленных предприятий исполкомов Советов составил лишь 392,4 тыс. р. (причем из них 328,2 тыс. пришлось на аренду и только 64,2 тыс. – на отчисления от прибыли), а остальные поступили от функционирования предприятий республиканского подчинения, временно переданных в управление местным властям.

В сфере сельского хозяйства к местному хозяйству относились совхозы, земельные и луговые фонды, сеть агрономических, ветеринарных и зоотехнических пунктов, прокатные пункты, зерноочистительные станции, опытно-показательные учреждения и т. п. Эффективность их использования была крайне низкая: доходы по сельскому хозяйству составили лишь 1,7 % всех доходов местных Советов [73, с. 11].

В целом собственно местные источники (налоговые и неналоговые) обеспечили только 28,6 % всех поступлений в местные бюджеты. Их наполнение в решающей мере определялось суммами отчислений от госналогов и госдоходов и надбавками к ним. В местных бюджетах 1925/26 г. отчисления от госналогов и госдоходов составили 38,1 %, а надбавки к госналогам и сборам – 17 % всей доходной части. Среди отчислений главное место занимали отчисления от лесных доходов (21,3 % всех доходов) и сельхозналога (11 %), среди надбавок – надбавки к промысловому налогу (12,6 %) [73, с. 7].

Значительно возросла доля (до 11,8 %) субвенций в доходах местных Советов. Как и ранее, основную часть (65 %) истратили на субсидирование заработной платы (главным образом районным учителям и врачам), остальные деньги пошли на школьное и дорожное строительство, закупку медикаментов и т. п. [42, с. 17].

В 1925/26 хоз. г. «республиканский местный бюджет» ликвидировали, а запасной фонд заменили фондом регулирования местных бюджетов (постановление ЦИК и СНК СССР от 11 сентября 1925 г.), который создавался в размере до 3 % расходной сметы. Источниками образования этих фондов становились отчисления от наиболее мощных ни-

жестоящих бюджетов [151, с. 141]. В БССР первоначально был образован только республиканский фонд, который в 1925/26 г. составил 1,2 млн р. (половину его взяли из бюджетов наиболее экономических сильных округов – Минского, Бобруйского и Витебского) [73, с. 17].

В 1925/26 г. уже все местные расходы финансировались из местных бюджетов. По-прежнему главную роль играла социально-культурная группа (49,1 % местных расходов). Основным получателем финансовых средств было народное образование (34,6 %), затем – административные органы (13,8 %) и здравоохранение (12,7 %).

По функциональному предназначению прежде всего деньги из местных бюджетов расходовались на различные хозяйственные нужды (в том числе капитальный ремонт и новое строительство) – 53,4 %, остальные шли на выплату заработной платы.

Официальная линия на активизацию деятельности и повышение роли районных структур власти, передачу им практической исполнительской работы отразилась в изменении местной бюджетной иерархии: по итогам 1925/26 хоз. г. на первое место вышли районные бюджеты – на их долю пришлось 39,5 % всех местных расходов, в то время как на окружные бюджеты – 29,8 %, на окружные города – 30,7 % [73, с. 15].

25 апреля 1926 г. ЦИК СССР принял Положение о местных финансах, которое внесло уточнения в вопросы разделения функции Союза и союзных республик по регулированию местных бюджетов, разграничения доходов и расходов государственного и местного бюджетов, функционирования системы регулирования местных бюджетов из государственных средств [151, с. 171–196]. Перераспределение расходов носило частный характер и мало повлияло на укрепление местного бюджета: одна часть расходов местных бюджетов была перенесена на государственный бюджет (расходы по содержанию мест лишения свободы, хозяйственные расходы по профтехшколам среднего типа и т. п.), другая – наоборот (из госбюджета на местные средства были отнесены расходы по содержанию губернских земуправлений, по перевыборам Советов и некоторые другие). Для усиления местных бюджетов увеличивались отчисления от госналогов и госдоходов: от единого сельхозналога – с 41,5 до 66,6 %, промналога – с 45 до 50 %, лесных доходов – с 30 до 40 %. Одновременно вводились новые доходные источники для пополнения местных бюджетов (отчисления от чистой прибыли госорганов общесоюзного и республиканского значения и акционерных обществ по заготовке и сбыту пушнины и хлебофуража и др.).

Бюджет БССР 1926/27 хоз. г. был составлен с учетом этого положения. Отличительной чертой бюджета стала его дальнейшая дифференциация. В соответствии с курсом на расширение исполнительских функций местных Советов из состава районных в самостоятельные были выделены бюджеты 15 неокружных городов, а 12 местечковых и 13 сельских Советов получили право составить свои самостоятельные бюджеты [71, с. 268], [73, с. 38].

Районные бюджеты продолжали укреплять свои позиции в местной бюджетной иерархии (43,7 % всех сумм местных бюджетов республики), уже значительно превысив показатели окружных городов (29,6 %), округов (24 %), не говоря уже о новых бюджетах – неокружных городов, местечек и сельсоветов – (2,7 %) [73, с. 37–38].

В условиях существовавшей в те годы финансово-бюджетной системы с ориентацией на первоочередное удовлетворение общегосударственных потребностей местные органы не могли только за счет собственных статей доходов покрывать все свои расходы: в 1926/27 хоз. г. их доходы в БССР составили 38,2 млн р., а необходимые расходы – 50,0 млн р. Разница покрывалась за счет займов, выделения средств из республиканского фонда регулирования и субвенционного фонда, целевых пособий из союзного бюджета [183, д. 807, л. 177].

В 1926/27 хоз. г. общий дефицит бюджетов округов составил 15,8 %, в том числе Могилевского – 55,1 %, Полоцкого округа – 40,7 %, Оршанского – 27 %. Особенно тяжелая ситуация сложилась на уровне районов, где дефицит бюджетов достиг 78 %. Только 33 из 101 района БССР имели дефицит менее 50 %, а в 36 районах он превышал 100 % [183, л. 179]. Для решения проблемы районных бюджетов в округах (главным образом из источников окружного бюджета) стали создаваться свои (окружные) фонды регулирования местных бюджетов. В 1926/27 хоз. г. из республиканского и окружных фондов регулирования районы получили 7,1 млн р. при общей сумме всех их территориальных доходов в 9,2 млн р. [184, л. 32].

Реорганизация административно-территориального деления 1927 г. (ликвидация 4 округов и 17 районов) позволила в определенной степени улучшить бюджетное положение на местах. Если в 1926/27 хоз. г. по республике дотации округам из республиканского фонда регулирования составили 4,1 млн р., то в 1927/28 хоз. г. они сократились до 2,3 млн. руб., при этом из 8 округов дотационными остались только 3 (Мозырский, Полоцкий и Оршанский). Одновременно доходы окружных бюджетов возросли на 4,7 %: от 2,2 % в Витебском округе до 12 % в Могилевском [82, л. 23].

Несмотря на некоторый рост районных бюджетов, в целом они так и остались дефицитными – в 1928/29 хоз. г. превышение расходов районов над собственными доходами составило 34,4 % [83, с. 341].

На основе союзного положения 1926 г. и последующих решений союзных органов в 1928 г. ЦИК БССР принял республиканское положение, которым уточнялись финансовые права и обязанности административно-территориальных единиц [185]. Расширялась сфера финансовой ответственности местных органов власти. Так, из окружных бюджетов финансировались окружные органы управления, органы милиции и уголовного розыска, больницы, пути сообщения, агрокультурные мероприятия (агрономическая, зоотехническая и ветеринарная сеть учреждений, прокатные пункты, зерноочистительные станции, опытно-показательные учреждения, мелиорация), местная промышленность окружного значения. Районные и городские бюджеты финансировали аналогичные статьи районного и городского значения, школы, капитальный ремонт и новое строительство коммунальных зданий, благоустройство населенных пунктов, противопожарную охрану, водопровод, канализацию и т. п. Сельские и местечковые Советы, имевшие свой бюджет, содержали за свои средства школы-четырёхлетки, врачебные и фельдшерские пункты, дороги сельского значения, избы-читальни. Для покрытия новых расходов из республиканского в местные бюджеты передавались дополнительные суммы доходов (в частности, основную часть промыслового и подоходного налогов).

За следующие два хозяйственных года (1927/28 и 1928/29) в БССР расходы местных бюджетов выросли на 43,6 % (с 38,2 млн р. в 1926/27 хоз. г. до 51,4 млн в 1928/29 хоз. г.). В условиях набравшей темпы индустриализации наиболее высокий прирост отмечался по хозяйственно-производственным расходам – на 60,7 %. Основные средства по этой статье местные Советы направляли на финансирование местной промышленности и коммунальных предприятий [83, с. 336].

Главную роль в местной промышленности играли предприятия трех групп: «исполкомовские» (подчиненные окружным и районным исполкомам), кооперативные и предприятия трудовых коллективов. Центрами местной промышленности были Минский, Витебский и Гомельский округа. Наибольшее распространение получили торфопереработка, крахмальное, мельничное, деревообрабатывающее, смолокурное, кирпичное и полиграфическое производство.

Рост промышленности, подчиненной окружным и районным исполкомам (за 1926–1928 гг. на 60 % в ценах 1926/27 хоз. г.), все еще отражал восстановительные тенденции и шел главным образом за

счет пуска законсервированных предприятий, а также передачи предприятий, ранее сдававшихся в аренду, под непосредственное управление исполкомов (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Динамика развития местной промышленности окружных и районных исполкомов в 1926/27 и 1927/28 хоз. г. (цензовые предприятия)*

Число предприятий		Число рабочих		Произведенная продукция, тыс. р.	
1926/27	1927/28	1926/27	1927/28	1926/27	1927/28
235	326	4547	5552	10492,0	16183,8

*Источник [83, с. 173].

Этим предприятиям приходилось выдерживать острую конкуренцию за сырье с предприятиями республиканского подчинения. И те, и другие специализировались на переработке местного сырья, направлявшегося прежде всего на республиканские предприятия. В результате большинство местных производств испытывали хронический сырьевой дефицит. Долги росли, не улучшило их финансовое состояние и списание в 1927/28 хоз. г. задолженности на сумму в 3,25 млн р. Несмотря на выделение из республиканского бюджета безвозвратных средств, местной промышленности остро не хватало оборотных средств: на 1 р. произведенной продукции в 1927/28 хоз. г. приходилось собственных оборотных средств 9–10 коп. (на предприятиях республиканского подчинения – 24 коп.) [83, с. 177].

Более быстрыми темпами рос объем валовой продукции ремесленно-промысловой кооперации, который за 1926–1928 гг. увеличился на 121,2 %. В 1927/28 хоз. г. было выпущено продукции на 17,5 млн р., что превышало показатель «исполкомовской» промышленности (16,2 млн р.) [83, с. 181].

В третью группу (начали создаваться с 1921 г. для решения проблемы безработицы за счет средств Наркомата труда) входили предприятия трудовых коллективов. Они имели преимущественно кустарный характер и по своему экономическому положению занимали среднее положение между «исполкомовской» промышленностью и кустарным производством. В 1927/28 хоз. г. такие предприятия выпустили продукции на 11,6 млн р. (рост в сравнении с 1926/27 хоз. г. – 54 %). Как только они расширялись и начинали работать эффективно, то сразу передавались в подчинение местным исполкомам или республиканским органам («Днепровская мануфактура», минская фабрика обуви «Скорород», ряд швейных и деревообрабатывающих предпри-

ятий и т. д.). Так, в 1926/27 хоз. г. изменили свой статус предприятия трудовых коллективов, где было занято 1022 человек, в следующем – предприятия с 2274 работниками [83, с. 184–185]. Для второй и третьей групп были свойственны те же проблемы, что и для промышленности исполкомов (дефицит сырья и оборотных средств).

Несмотря на опережающий рост расходов по местной промышленности и коммунальным предприятиям, все же основные средства местных бюджетов по-прежнему направлялись в социально-культурную сферу (54 % всех местных расходов в 1928/29 хоз. г.). Их рост в сравнении с 1926/27 хоз. г. составил 40,2 %. Быстрее всего увеличивались расходы на народное образование (на 46,8 %), что вызывалось реализацией плана всеобщего образования и растущими расходами на профтехобразование (более 20 профтехшкол было вновь передано с государственного на местные бюджеты). Народное образование по-прежнему и к концу 1920-х гг. оставалось главным получателем местных финансовых средств (37,8 %). Расходы по местному бюджету выросли на одного школьника с 2 р. 64 коп. в 1926/27 хоз. г. до 3 р. 76 коп. в 1928/29 хоз. г. А вместе с госбюджетом душевые расходы на народное образование в БССР составили 6 р. [83, с. 336–337].

Активно проводившийся в конце 1920-х гг. курс на рационализацию аппарата управления, сокращение его численности и административно-управленческих расходов привел к снижению как удельного веса (с 17,7 до 12,2 %), так и абсолютных размеров (с 6,8 млн р. до 6,3 млн р.) расходов по административно-судебной группе [83, с. 338].

В доходной части за 1926–1929 гг. неуклонно продолжается процесс усиления роли в местных бюджетах отчислений от государственных налогов и доходов (табл. 3.3).

Таблица 3.3

**Динамика изменения источников доходов
местных бюджетов БССР (1926–1929 гг.), %***

Статьи доходов / хоз. год	1926/27	1927/28	1928/29
От местного имущества	12,2	9,9	12,3
Местные налоги и сборы	6,5	8,2	9,5
Надбавки к госналогам	21,0	18,2	4,4
Отчисления от госналогов и госдоходов	47,9	51,5	60,9
Остатки наличности	7,8	3,6	3,3
Разные поступления	3,1	3,4	2,8
Государственная помощь	1,5	5,2	6,8
<i>Всего</i>	100	100	100

*Источник [83, с. 339].

За два года значительно сократилась роль надбавок к госналогам, что в первую очередь объясняется их отменой с 1928/29 хоз. г. к государственному промысловому налогу. Ранее эта надбавка играла решающую роль среди других: по итогам 1926/27 хоз. г. в местные бюджеты республики поступило доходов от всех надбавок к госналогам на сумму 7,9 млн р., в том числе к подоходному – 6,3 млн р. [184, л. 58]. До 1928/29 хоз. г. местные власти могли устанавливать своим решением надбавку в пределах до 100 % от суммы всего собиравшегося промналога и зачислять ее полностью в местные бюджеты. Но с 1928/29 хоз. г. такая надбавка отменялась и устанавливался новый порядок распределения сумм всего промыслового налога (10 % поступало в союзный бюджет, 33,6 % – в республиканский, 56,4 % – в местный) [83, с. 346]. Этим самым, с одной стороны, усиливался централизованный характер распределения доходов, а с другой – ограничивалась самостоятельность местных органов в формировании бюджетов.

Также заметен существенный рост удельного веса государственной помощи местным бюджетам для покрытия их дефицита. Главными формами этой помощи выступали прямые дотации, субвенции, займы, компенсации за учреждения, переданные с госбюджета на местный бюджет, пособия из местных фондов регулирования (республиканского и окружных) и целевые пособия из различных фондов специального назначения (промышленного, дорожного, строительного, коммунального и т. п.).

Увеличение удельного веса местных налогов и сборов было связано главным образом с увеличением поступлений от сбора с древесины. В 1927–1929 гг. вследствие сложившейся выгодной конъюнктуры эксплуатировались не только обычная лесосека, но и площади, которые ранее намечались для передачи в земельный фонд, а также древесина в сверхнормативном порядке. В результате по республике внеплановое использование древесины за два года и по массе, и по стоимости было равно прежней плановой годовой величине [83, с. 347–348].

Собственные доходы округов, имевших разный экономический потенциал, заметно различались. Установлением для округов разных процентов отчислений от государственных налогов и доходов удавалось при неодинаковых суммах доходов на душу населения уравнивать округа по размерам расходов (табл. 3.4).

Таблица 3.4

**Доходы и расходы на душу населения
в 1928/29 хоз. г. по округам БССР, р.***

Округ	Собственные доходы	Расходы
Бобруйский	8,84	9,48
Витебский	8,92	10,62
Гомельский	10,24	10,94
Минский	13,6	13,6
Могилевский	5,75	7,91
Мозырский	8,57	9,46
Оршанский	6,21	7,91
Полоцкий	6,98	9,7
По БССР	8,9	10,11

*Источник [83, с. 340].

Вторая половина 1920-х гг. характеризуется дальнейшим усилением централизации системы распределения территориальных доходов и приоритетом общесоюзных интересов над республиканскими и местными. Из табл. 3.5 видно, что сумма всех доходов, собранных на территории БССР, превосходила совокупные расходы республиканского и местных бюджетов.

Таблица 3.5

**Распределение территориальных доходов и расходов БССР
между бюджетами СССР, БССР и местных Советов, тыс. р.***

Хоз. год	Доходы				Расходы		
	СССР	БССР	Местные Советы	Всего	БССР	Местные Советы	Всего
1925/26	26770	27097	28931	82798	28953,2	31163,8	60117
1926/27	35802	27752	36712	100266	31742	38674	70416
1927/28	36539	30085	39075	105699	39867,8	42723,4	82591,2

*Разработка автора на основе [84, с. 216, 219, 223].

При сложившейся финансовой системе прежде всего рассчитывались необходимые расходы общесоюзного значения и соответственно определялись источники и суммы их покрытия. В союзный бюджет перечислялись наиболее прибыльные источники доходов БССР – налоговые (в 1925–1928 гг. они составили от 66 до 72 % всех территориальных доходов республики). При этом из них в полном объеме в бюджет СССР зачислялись акцизы и таможенные сборы, составлявшие до 50 % сумм всех территориальных налогов БССР [84, с. 218].

Оставшаяся часть территориальных доходов распределялась между республиканским и бюджетами местных Советов. Такая система не только позволяла концентрировать необходимые силы и средства на решении первоочередных крупных задач общегосударственного плана, но и держать в постоянной финансовой зависимости от центра союзные республики и местные органы власти и управления.

К концу 1920-х гг. в своих основных чертах сложилась советская система местных бюджетов. Определелись главные сферы финансовой ответственности местных органов власти (народное образование, здравоохранение, местное хозяйство, содержание административного аппарата), источники формирования доходной части бюджетов. Дифференциация местных бюджетов была доведена до органов власти низшего уровня: к концу 1920-х гг. свои бюджеты получила часть сельских и местечковых Советов. Эволюционировала система государственной помощи местным бюджетам: от прямых дотаций, стимулировавших бесхозяйственность и иждивенчество местных Советов, к системе субвенций и фондам регулирования. Значительно возросли объемы местных бюджетов, расширились сферы финансовой ответственности и возможности местных Советов в решении проблем социально-экономического и культурного развития своих регионов.

Формально окружные и районные органы власти имели право самостоятельно составлять, утверждать и выполнять свои бюджеты. Однако на практике эта самостоятельность сводилась к минимуму. Параметры местных бюджетов заранее определялись союзными и республиканскими органами власти, которые устанавливали размеры отчислений к госналогам и госдоходам, надбавки к ним, обязательный перечень местных доходов и расходов, перечень местных налогов и сборов и их предельные размеры.

Распределение доходных источников происходило централизованно. Часть территориальных доходов сразу перечислялась в союзный бюджет исходя из потребностей Союза ССР, другая оставалась в республиках и распределялась между республиканским бюджетом и бюджетами административно-территориальных единиц. Такая система, во-первых, позволяла концентрировать необходимые силы и средства на решении первоочередных крупных задач общесоюзного значения, что проще всего было осуществить путем государственного целевого перераспределения средств, полученных из регионов СССР. Во-вторых, осуществлять поддержку экономически менее развитых республик за счет более развитых легче было путем концентрации

основных средств в союзном центре. В-третьих, появлялся механизм ограничения местных расходов на социально-экономические мероприятия в пользу первоочередного развития промышленности (так, в 1927/28 хоз. г. в БССР расходы местных Советов на промышленность увеличились на 131,9 %, электрификацию – на 124 %, сельское хозяйство – на 41,4 %, в то время как на здравоохранение – только на 11,7 %, просвещение – на 10,3 %) [186]. В-четвертых, руководство СССР получало возможность держать в финансовой зависимости союзные республики и местные органы власти и управления. Например, первоначально на 1928/29 хоз. г. для исполнения всех расходных статей белорусские власти запросили из союзного бюджета дотаций на 12 млн р., затем в связи с новыми планами промышленного развития эта сумма возросла до 21,3 млн р., однако реально республика получила лишь 15,5 млн р., что привело к новой корректировке планов индустриализации республики [187], [188]. Система распределения доходов и слабое развитие местной экономики ограничивали финансовые возможности местных органов власти и управления, которые не могли даже обеспечить функционирование на минимально необходимом уровне находившихся в их ведении организаций и учреждений без дополнительных, ежегодно выделяемых средств из союзного и республиканского бюджетов (отчислений и надбавок к госналогам и сборам, субвенции, прямые дотации и т. п.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование и развитие советской системы местных Советов в БССР осуществлялись в рамках генезиса иерархической вертикали власти, вершиной которой являлся центр (сначала – республиканский, затем – союзный) как носитель высшей власти, определявшей порядок делегирования полномочий нижестоящим органам и их объем, в том числе и местным Советам. В результате была сформирована жесткая вертикальная система статусов, при которой нижестоящий Совет находился по отношению к вышестоящим в положении подчиненного и подконтрольного. Такая иерархическая структура в советской системе выступала средством согласования деятельности местных, республиканских и союзных органов власти и управления в общегосударственных интересах. Противоположный принцип субсидарности, основанный на признании приоритета прав низшей общности (в данном случае – местного Совета) по сравнению с более высокой и распределении полномочий снизу вверх в советской истории в реальности так и остался лишь декларацией, а не руководством к действию.

Процессы генезиса и трансформаций системы местных органов советской власти в первое десятилетие существования БССР четко коррелируются с общими условиями ее развития (война или мир), а также приоритетными направлениями государственной политики. В 1919–1920 гг. становление системы местных государственных органов определялось условиями войны и изменениями ситуации на фронтах. Освобождение белорусской территории от немецкой оккупации осенью 1918 г. сопровождалось созданием чрезвычайных органов – революционных комитетов, которые в относительно короткий срок были заменены гражданскими структурами – Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, провозглашенными Конституцией ССРБ (февраль 1919 г.) единственными органами власти в республике. Несмотря на явную ориентацию большевиков на беднейшие слои населения можно утверждать, что в тех условиях местные Советы в целом рассматривались основной массой населения как свои, народные органы, с которыми люди связывали надежды на решение главных на тот момент жизненных вопросов – прекращения войны и скорейшего восстановления экономики.

Обострение ситуации на польском фронте и наступление войск А. И. Деникина привело к тому, что с лета 1919 г. Советы вновь заменяются ревкомами, формирование которых проходило военными, партийными и советскими органами из представителей воинских час-

тей и местного коммунистического актива. В конце 1920 г. после освобождения белорусской территории от польской оккупации на смену ревкомам опять приходят Советы.

Первоначально организационная структура местных Советов и ревкомов Советской Белоруссии определялась российским законодательством (Конституцией РСФСР 1918 г., решениями Всероссийских съездов Советов по вопросам советского строительства, различными положениями и инструкциями ВЦИК и НКВД РСФСР), на основании которых издавались республиканские нормативные акты, а нередко и собственные инструкции на местах, часто в значительной степени отличавшиеся от оригиналов. В связи с таким нормотворчеством организационная структура местных органов власти в разных административно-территориальных единицах одного порядка существенно различалась и в большинстве случаев определялась не утвержденными сверху нормативами, а наличием соответствующих кадров ответственных и технических работников. Главным в деятельности местных Советов являлось проведение в жизнь всех постановлений вышестоящих органов, а задачи в сферах социально-экономического и культурного развития своих территорий носили декларативный характер.

Для 1920-х гг. присуще стремление союзного и республиканского партийно-советского руководства оживить деятельность местной властной вертикали, отказаться от военно-коммунистических методов работы с доминированием административных функций и переориентировать ее прежде всего на решение задач хозяйственного и культурного развития. В связи с этим в 1920-е гг. проходило постепенное расширение функций местных органов власти в решении региональных вопросов в экономической и социально-культурной сферах. Сменявшие друг друга положения о местных Советах создавали правовую базу для их превращения в реально властные структуры, способные на практике осуществлять широкий спектр вопросов местной жизни.

Однако практическое осуществление декларированных законом прав и обязанностей, характер, размах и пределы самостоятельности действий местных Советов в решении вопросов социально-экономического и культурного развития своих территорий, их авторитет среди населения во многом определялись характером формирования и расходования, размерами и структурой их материально-финансовой базы.

В первые годы в ССРБ местные бюджеты практического влияния на функционирование местных органов власти и управления не

оказывали. Вся финансовая система была главным образом ориентирована на завершение экспроприации собственности у нетрудовых элементов с помощью различных чрезвычайных и обычных налогов, а также налаживание системы государственного управления экономикой, государственного учета и контроля над производством. С лета 1918 г., когда надежды на мирное развитие Советской власти были утрачены, в условиях обострения гражданской войны, расширения иностранной интервенции и централизации управления экономикой значительно укрепляется коммунистическая идея отказа от всей системы товарно-денежных отношений. Переход к прямому продуктообмену, натурализация заработной платы и расширение сферы бесплатных услуг, разрушение налоговой системы, громадная денежная эмиссия фактически ликвидировали всю бюджетную систему, в первую очередь местную. А летом 1920 г. формально было закреплено то, что уже существовало на практике – отменено разделение бюджета на общегосударственный и местный с включением местных расходов и доходов в общегосударственный бюджет.

Ситуация изменилась с переходом к новой экономической политике. Восстанавливается система местных бюджетов, но уже на основе своего, советского принципа абсолютного доминирования общегосударственных интересов над местными. Местные финансы как часть общесоюзной финансовой системы, предназначенной для удовлетворения местных потребностей главным образом в социально-культурной сфере, коммунальном и бытовом обслуживании населения, концентрировались в местных бюджетах. К концу 1920-х гг. за каждым органом местной власти была закреплена часть общегосударственного имущества, проведена дифференциация бюджетов, в совокупности составивших материально-финансовую базу местных Советов. Сформировавшаяся в 1920-е гг. в СССР система формирования доходной части бюджетов местных Советов изначально предполагала их дефицитность, в основе которой лежал централизованный порядок взимания большей части налогов и доходов в союзный бюджет. Это создавало материальную основу иерархичности построения вертикали власти и жестче, чем законодательные акты, определяла степень и границы самостоятельности местных Советов в решении проблем своих территорий, их авторитет среди населения. Она противоречила решению одной из основных задач административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг. – осуществить децентрализацию управления экономикой путем расширения самостоятельности местных органов

власти и управления. Такое противоречие было проявлением характерного в целом для 1920-х гг. несоответствия между авторитарной политической системой (для которой более всего подходила экономическая централизация) и рыночными элементами нэпа и свободой субъектов хозяйствования.

Конституционным принципом формирования местных органов власти и управления советская власть провозгласила принцип их выборности снизу доверху как подтверждение «подлинно демократического» (т. е. советского) характера нового общественного строя. В военных условиях 1919–1920 гг. организация и проведение выборов в Советы, формирование их исполнительных органов изначально были нацелены не на выявление демократическим путем настроений и воли населения, а на создание любыми средствами и методами просоветских и пробольшевистских органов власти и прежде всего на уездном уровне. Выборы в эти годы проходили под жестким контролем вышестоящих и местных партийных структур. В случаях, когда желаемое первоначально достигнуть не удавалось, проводились повторные перевыборы до достижения нужного властям результата.

Для выборов 1920-х гг. общим являлось постоянное нагнетание партийными органами обстановки «обострения классовой борьбы» как охранительной реакции на потенциальные угрозы политической власти большевиков, исходящие от нэповской экономической либерализации.

Непосредственно население участвовало лишь в выборах сельских, местечковых и городских Советов, в результате которых определялись не только их персональный состав, но и делегаты на волостные съезды Советов. В свою очередь волостные съезды избирали волостные органы власти (волостные исполкомы) и делегатов на уездный съезд, уездный – соответственно уездные органы (уездные исполкомы) и делегатов на Всебелорусский съезд Советов. В связи с такой системой единственной реальной возможностью для большинства населения республики – крестьян – влиять на формирование всей вертикали власти были выборы в сельсоветы.

По характеру и методам проведения избирательных кампаний в БССР, отношению к ним населения (прежде всего различных групп крестьянства), социальному составу местных Советов в 1920-е гг. можно выделить три основных периода. Первый – с 1921 по 1924 гг. В 1921–1922 гг. интерес крестьян к перевыборам в сельсоветы (как и к выборам вообще) был низким. Военно-коммунистические методы проведения избирательных кампаний, отсутствие реальных полномо-

чий и материально-финансовых средств у сельсоветов приводили к массовому абсентеизму крестьян. В таких условиях для достижения необходимого власти результата больших усилий партийных и советских органов не требовалось – чаще всего было достаточно простое использование административных ресурсов.

С 1923 г. избирательные кампании уже проходили в условиях нового официального курса «Лицом к деревне», ориентировавшего первоочередное внимание местных партийных и советских структур на решение задач восстановления экономики, в первую очередь быстрого подъема сельского хозяйства как основы будущего экономического роста. Важным элементом этой политики власти считали оживление деятельности Советов прежде всего в сфере решения местных социально-экономических задач и повышение их авторитета среди крестьянства. Для этого следовало переломить негативное отношение населения к выборам как к простой процедуре с заранее заданными властью результатами.

Уже первые заявления о переходе к новой политике «лицом к деревне» стимулировали выборную активность крестьянского населения, однако выборная практика до 1925 г. в республике не менялась.

Второй период – 1925–1926 гг. Под давлением Москвы белорусское партийно-советское руководство пошло на пересмотр и результатов выборов 1924 г., и методов их проведения. Частичные перевыборы 1925 г. в низовые Советы прошли без традиционного широкого использования административного ресурса, предоставив населению больше возможностей для реализации своего собственного выбора того или иного кандидата. Прежняя, привычная для партийных и советских структур, ориентация на беднейшие слои населения при формировании низовых органов власти сменяется политикой их «осередничивания». Эта линия была закреплена на перевыборах 1926 г., официально властью признанных первыми после завершения гражданской войны «широкими и демократическими». Демократический характер выборов в данном случае вписывался в принятое в СССР в 1920-е гг. понятие «советская демократия», для которой вполне демократичным считалось наличие непропорциональной системы представительства городского и сельского населения в органах власти, многочисленность категорий лишенных избирательных прав, открытое голосование по кандидатурам, голосование списками и т. п.

Тем не менее в середине 1920-х гг. выборы реально превратились в место политической борьбы за массы крестьянства между властью и

зажиточной частью деревни. За редким исключением это действительно была политическая борьба за середняка с использованием обеими сторонами схожих средств и методов агитации, в которой власть изначально располагала несравненно более мощными возможностями, средствами и ресурсами. И результаты выборов показывали, что эту борьбу выиграла власть – середняк поверил в нее, пошел в сельские Советы, занял в них в 1925 и 1926 гг. руководящее положение, оттеснив бедноту.

Избирательные кампании в городские советы в абсолютном большинстве случаев проходили спокойно, без острых столкновений между различными категориями городского населения. Наиболее активно и организованно принимали в них участие рабочие, объединенные в находившиеся под контролем партийных органов профсоюзы. Выборы в горсоветы в целом свидетельствовали о массовой поддержке советской власти рабочими, что в совокупности с предварительной работой партийных, советских и профсоюзных органов по подбору депутатов обеспечивали необходимый власти результат.

К середине 1920-х гг. сложилась в своей основе система проведения выборов в местные органы власти: определились основные этапы их организации и проведения, содержание каждого из этих этапов, распределены роли и сферы ответственности различных партийных, советских органов и общественных организаций в избирательном процессе, а также формы, методы и средства их избирательной активности. Выборы стали проводиться по одному традиционному сценарию, который в последующем только подвергался определенным корректировкам.

Третий период начинается с 1927 г. с реанимации курса на доминирование в Советах беднейшего крестьянства. Начинается свертывание новой экономической политики, на первый план выходят задачи непосредственного строительства социализма. Курс «Лицом к деревне» сменяется курсом на коллективизацию сельского хозяйства, в реализации которого партийно-советские власти главной своей социальной опорой и движущей силой социалистических преобразований в деревне видели «наиболее пролетарские» слои – бедноту, батрачество и сельскохозяйственных рабочих. С 1927 г. центральным направлением деятельности всех партийных и советских органов в перевыборной кампании вновь становится работа с деревенской беднотой и обеспечение за ней решающих позиций в сельсоветах. Такая политика актуализируется в связи с кризисами хлебозаготовок 1927–1928 гг. и 1928–1929 гг. В проведении выборов расширяется исполь-

зование административных ресурсов (в том числе рост числа лишенных избирательного права, увеличение состава членов сельсоветов, реорганизация избирательных участков).

Достигнутый успех в выборах Советов первичного уровня (сельских, местечковых и городских) обеспечивал абсолютное доминирование коммунистов в местных исполнительных органах власти (в районных и окружных исполкомах). Небольшая же часть беспартийных членов исполкомов была не только лояльна к советской власти, но и на практике доказала преданность делу социалистической модернизации общества.

В годы гражданской войны и интервенции система взаимоотношений между местными партийными и советскими органами определялась, с одной стороны, стремлением государственных структур власти и управления к значительной автономии, в том числе и в решении кадровых вопросов, с другой – стремлением партийных комитетов встать над Советами. О необходимости разграничения функций партийных и советских органов, определения четкого их места во властной структуре говорилось на VIII съезде РКП(б) (март 1919 г.) [91, с. 76–77]. Однако только к концу военного периода на местном уровне партийные органы стали доминировать в системе государственного управления, превратившись в высшую управленческую структуру, что получило свое закрепление на XI съезде РКП(б) (март–апрель 1922 г.) [91, с. 343–344]. Партийные органы должны были ставить задачи, определять методы и средства их решения, а советские органы – осуществлять их выполнение и нести за это ответственность перед партийными инстанциями. Вместе с тем за парторганизациями закреплялась и возможность непосредственно, по своему усмотрению, разрешать хозяйственные вопросы «в тех случаях и в той части, когда вопросы действительно требуют принципиального решения партии». «Разграничение» на деле означало, что теперь у партийных инстанций появилась возможность снять с себя значительную долю ответственности за свои экономические ошибки, перекладывая ее на советские органы. А главным рычагом партийной власти становилась более жесткая кадровая политика: без контроля этой сферы все партийные директивы могли бы оставаться лишь «заявлениями о намерениях».

В кадровой политике в 1920-е гг. заметным явлением стало формирование советской номенклатуры. Номенклатурный подход противоречил официально провозглашенному принципу выборности всех органов власти, закрепленному в советских конституциях. Это

противоречие достаточно просто преодолевалось произвольным толкованием понятия «советская демократия», которое корректировалось в зависимости от задач того или иного этапа социалистического развития и приспособлялось к ним. В частности, в 1920-е гг. необходимость определения партийными органами персонального состава органов советской власти на всех уровнях объяснялось нагнетанием опасности со стороны «внутренних и внешних врагов», настоятельной потребностью в таких условиях формировать местные властные структуры «последовательными и идейными» работниками, которыми могли быть (исходя из логики однопартийной системы) только представители правящей коммунистической партии или в крайнем случае те, кому эта партия доверяла.

В 1920-х гг. заметную роль играл институт выдвиженчества, к оценке которого следует подходить дифференцированно. В профессиональном управленческом аспекте выдвиженчество приводило к падению уровня квалификации руководящих кадров, однако задачи его повышения изначально властью и не ставились. Низкий общий уровень культуры и образования выдвиженцев, отсутствие необходимой управленческой подготовки и сложившейся системы их переподготовки приводили к большой текучести выдвиженческих кадров, их непрофессиональным решениям и действиям, вызывали потребность в получении ими постоянных и мелочных руководящих инструкций сверху, стимулируя тем самым процессы укрепления системы жесткой вертикальной командной соподчиненности властных структур.

Однако эффективность того или иного решения прежде всего определяется соотношением поставленных задач и результатом их выполнения. Анализ исторического материала позволяет говорить о том, что поставленные перед выдвиженчеством задачи в основном были все же выполнены. В политико-идеологическом смысле оно способствовало распространению в массовом сознании представлений о советском государстве как действительно государстве трудящихся, в котором эти трудящиеся непосредственно и реально участвуют в управлении всеми сферами государственной жизни, занимая руководящие должности в системе органов государственной власти сверху донизу.

Социальный эффект выдвиженчества заключался в расширении в госаппарате слоя работников, которые в прежней системе не могли получить руководящие должности и свое новое положение связывали только с советской властью. В связи с этим те выдвиженцы, которые

закреплялись во властных структурах, становились в госаппарате наиболее последовательными сторонниками идеи социалистического строительства и исполнителями воли высшего партийно-советского руководства. Даже в тех случаях, когда выдвиженцы выполняли лишь представительские функции, реально на деятельность конкретных органов власти и управления влияния не оказывали и относительно быстро выпадали из госаппарата, они тем не менее чувствовали свою сопричастность этой власти и укреплялись в своей преданности к ней.

То же самое можно сказать и о чистках советского аппарата. Чистки вовсе не привели к ликвидации бюрократизма, бумаготворчества, повышения профессионализма управленцев. Но они решали иную главную задачу – задачу политическую – замену дореволюционных профессиональных управленческих кадров выходцами из рабочих и крестьян, хотя и не постигших даже азов управленческой науки, зато вызывавших у высшего партийно-советского руководства доверие в идейно-политическом плане.

Одним из важнейших направлений совершенствования деятельности местных органов власти было сокращение местного административно-управленческого аппарата. Эта проблема не сходила с повестки дня партийных и советских съездов, различных конференций, пленумов, совещаний, находила отражение в постановлениях по вопросам советского строительства. С начала 1920-х гг. необходимость сокращения численности аппарата прежде всего определялась стремлением к экономии административно-управленческих расходов как следствие новой экономической политики и перехода к экономическим методам и средствам работы. Предварительный анализ последствий этих сокращений с точки зрения степени управляемости (улучшение или ухудшение) и возможности выполнения местными Советами все расширяющихся их функций фактически до 1927 г. проводился лишь формально, что приводило вновь к росту управленческого аппарата.

С 1927 г. реорганизации советского управленческого аппарата пытались придать научно обоснованный характер, используя новые разработки в области управления (переход на функциональную и инспекторскую формы) и предварительную проверку различных ее вариантов опытным путем в отдельных административно-территориальных единицах. Явно просматривается стремление не к простому механическому сокращению штатов госаппарата, а к системному и комплексному подходу в работе по его совершенствованию: перераспределение функций между различными звеньями управлен-

ческого аппарата, оптимизация структуры центральных и местных органов власти и управления, уменьшение численности советских госслужащих, ликвидация параллелизма, сокращение и упрощение всей системы отчетности. Однако переход на рубеже 1929–1930 гг. к новому политическому курсу форсированного строительства социализма изменил саму сущность управленческой реорганизации, подчинив ее задачам укрепления централизованного директивного характера построения и функционирования системы органов советской власти и управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Елизаров, С. А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009. – 222 с.
2. Петриков, П. Т. Ревкомы Белоруссии / П. Т. Петриков. – Минск : Наука и техника, 1975. – 288 с.
3. Селиванов, П. А. Военная деятельность Советов Белоруссии. 1917–1920 гг. / П. А. Селиванов ; науч. ред. П. Т. Петриков. – Минск : Наука и техника, 1980. – 296 с.
4. Маргунский, С. Государственное строительство Белорусской ССР на первом этапе ее развития / С. Маргунский. – Минск : Акад. наук БССР, 1953. – 113 с.
5. Мартовицкий, В. И. Лозунг партии «Лицом к деревне» и его осуществление в БССР в 1924–1925 гг. / В. И. Мартовицкий. – Минск : Изд-во М-ва высш., сред. спец. и проф. образования БССР, 1961. – 135 с.
6. Лагун, С. Р. Деятельность КПБ по перестройке и улучшению работы Советов (1925–1936 гг.) / С. Р. Лагун. – Минск : Изд-во М-ва высш., сред. спец. и проф. образования БССР, 1962. – 232 с.
7. Маргунский, С. П. Государственное строительство БССР в годы восстановления народного хозяйства (1921–1925) / С. П. Маргунский. – Минск : Акад. наук БССР, 1966. – 286 с.
8. Головкин, А. А. Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927–1936 гг. / А. А. Головкин. – Минск : БГУ, 1968. – 125 с.
9. История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. / под ред. С. П. Маргунского [и др.] ; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск : Наука и техника, 1970–1976. – Т. 1 (1917–1936 гг.). – 1970. – 608 с.
10. Герасименко, Г. Г. Деятельность Компартии Белоруссии по вовлечению трудящихся масс в управление государством. 1925–1937 гг. / Г. Г. Герасименко. – Минск : БГУ, 1973. – 230 с.
11. Касцюк, М. П. Бальшавіцкая сістэма ўлады на Беларусі / М. П. Касцюк. – Мінск : Экаперспектыва, 2000. – 307 с.
12. Протьюк, Т. С. Становление советской тоталитарной системы в Беларуси (1917–1941 гг.) / Т. С. Протьюк. – Минск : Тесей, 2002. – 688 с.
13. Борьба за Советскую власть в Белоруссии. 1918–1920 гг. : сб. док. и материалов : в 2 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ, Арх. упр.

- при Совете Министров БССР, Центр. гос. арх. Совет. Армии, Центр.гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР. – Минск : Беларусь, 1968–1971. – Т. 1 (февраль 1918 – февраль 1919 г.) / сост.: Э. Л. Козловская [и др.]. – 1968. – 604 с.
14. Революционные комитеты БССР (ноябрь 1918 – июль 1920 г.) : сб. док. и материалов / Отд. правовых наук АН БССР, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР ; сост.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Акад. наук БССР, 1961. – 459 с.
 15. Декреты Советской власти. Т. 2. 17 марта – 10 июля 1918 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. – М. : Политиздат, 1959. – 686 с.
 16. Декреты Советской власти. Т. 4. 10 ноября 1918 г. – 31 марта 1919 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. – М. : Политиздат, 1968. – 751 с.
 17. Борьба за Советскую власть в Белоруссии. 1918–1920 гг. : сб. док. и материалов : в 2 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ, Арх. упр. при Совете Министров БССР, Центр. гос. арх. Совет. Армии, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР. – Минск : Беларусь, 1968–1971. – Т. 2 (февраль 1919 – 1920 гг.) / сост.: Т. Ф. Карева [и др.]. – 1971. – 632 с.
 18. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 33. Отчеты и доклады о деятельности ЦБ КП(б)Б и его отделов и др. 1920–1921 гг.
 19. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 54. Отчеты о деятельности ЦБ КП(б)Б и ЦК КП(б)БиЛ за январь–май 1919 г.
 20. НАРБ. – Фонд 809. – Оп. 1. – Д. 1. Декреты и постановления СНК РСФСР и ЛитБел, приказы, протоколы заседаний и выписки из протоколов СНК Литбел, Мингубвоенревкома и исполкома. 1918–1919 гг.
 21. НАРБ. – Фонд. 810. – Оп. 1. – Д. 2. Циркуляры Комитета Государственного Контроля БССС, протоколы заседаний Совета Оборон и др. 1918–1919 гг.
 22. НАРБ. – Фонд 809. – Оп. 1. – Д. 6. Декреты, постановления и протоколы заседаний ЦИК и Большого президиума Временного Рабоче-Крестьянского правительства Белоруссии, Мингубвоенревкома и СНК Литбел. 1919 г.
 23. НАРБ. – Фонд 810. – Оп. 1. Д. 7. Циркуляры НКФ, ВСНХ, Наркомпочтеля и Главного управления милиции РСФСР и др. 1919 г.
 24. Круталевич, В. А. История Беларуси: становление национальной державности (1917–1922 гг.) / В. А. Круталевич. – 2-е изд., доп. – Минск : Право и экономика, 2003. – 592 с.

25. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 9. Протоколы заседаний ЦБ КП(б)Б и ЦК КП(б)ЛиБ, оргбюро ЦК КП(б)ЛиБ. 1918–1919 гг.
26. Хоміч, С. М. Фарміраванне тэрыторыі БССР (1919–1926 гг.) / С. М. Хоміч // Гісторыя: праблемы выкладання. – 2000. – № 4. – С. 83–90.
27. Шкляр, Е. Н. Борьба трудящихся Литовско-Белорусской ССР с иностранными интервентами и внутренней контрреволюцией (1919–1920 гг.) / Е. Н. Шкляр. – Минск : Госиздат БССР, 1962. – 178 с.
28. Революционные комитеты БССР и их деятельность по упрочению Советской власти и организации социалистического строительства (июль–декабрь 1920 г.) : сб. док. и материалов / Ин-т философии и права Акад. наук БССР, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР ; сост.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Акад. наук БССР, 1957. – 522 с.
29. НАРБ. – Фонд 8. – Оп. 1. – Д. 38. Материалы по образованию Несвижского уезда. 1920 г.
30. НАРБ. – Фонд 8. – Оп. 1. – Д. 10. Решения ВРК по вопросам административно-территориального деления ССРБ, решение Политбюро ЦК РКП(б) по белорусскому вопросу, письмо А. Г. Червякова в ЦК КПЛиБ. 1920 г.
31. Декреты Советской власти. Т. 7. 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. – М. : Политиздат, 1975. – 676 с.
32. НАРБ. – Фонд 8. – Оп. 1. – Д. 21. Материалы работы Комиссии по установлению границ Новогрудского, Барановичского, Несвижского и Слуцкого уездов, решение Минского ВРК об образовании Несвижского уезда и др. 1920 г.
33. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 233. Протоколы уездных съездов Советов БССР. 1920–1921 гг.
34. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 236. Положения, циркуляры, приказы о работе волисполкомов и др. 1921 г.
35. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 316. Выписки из протоколов заседаний Военревкома БССР, переписка с РВС Западного фронта, Военревкомом БССР и др. о налаживании работы партийных органов, организации ревкомов и др. вопросам. 1920 г.
36. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 44. Материалы о мобилизации руководящих и технических кадров на работу в уезды. 1921 г.
37. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 161. Протоколы заседаний ЦК КП(б) и Минского губернского комитета КП(б)ЛиБ, ЦБ КП(б)Б и Минской губернской партийно-организационной тройки. 1920 г.

38. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 55. Сведения о членах уездных и волостных исполкомов за 1921 г. и списки уездов и волостей БССР.
39. Ленин, В. И. О продовольственном налоге / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 43. – С. 205–245.
40. История Советской конституции (в документах) 1917–1956 / сост.: А. А. Липатов [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1957. – 1046 с.
41. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 19. Инструкция ЦИК БССР о выборах в сельсоветы, положение о районных ревкомах нейтральной зоны и декрет СНК и НКВД РСФСР о реквизиции и конфискации имущества. 1921 г.
42. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 41. Циркуляры НКВД БССР, протокол междуведомственного совещания о штатах волисполкомов и штаты уисполкомов Борисовского уезда. 1921 г.
43. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 250. Декреты, постановления, инструкции и протоколы заседаний Президиума ЦИК и СНК БССР о выборах в местные Советы. 1921–1922 гг.
44. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 251. Циркуляры уисполкомам и переписка с уисполкомами о проведении предвыборной кампании. 1921 г.
45. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик : сб. док. в 3 т. 1917–1936 гг. / редкол. : М. П. Георгадзе [и др.]. – М. : Госполитиздат, 1959–1960. – Т. 2. Съезды Советов советских социалистических республик : сб. док. 1917–1922 гг. – 1960. – 615 с.
46. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 288. Переписка с уисполкомами о реорганизации и сокращении штатов в волсиполкомах БССР. 1921 г.
47. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Социалистической Советской Республики Белоруссии (СУ ССРБ). – 1922. – № 11. – Ст. 144.
48. СУ ССРБ, 1922. – № 11. – Ст. 143.
49. СУ ССРБ, 1922. – № 11. – Ст. 142.
50. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 168. Протоколы заседаний и резолюций III сессии ЦИК БССР IV созыва и материалы к ним. 1923 г.
51. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 166. Стенографические отчеты заседаний II и III сессий ЦИК БССР, т. 1–2. 1923 г.
52. СУ ССРБ. – 1922. – № 11. – Ст. 141.
53. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 114.

54. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 115.
55. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 116.
56. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1549. Протоколы заседаний 3-й сессии ЦИК БССР VI созыва, Президиума ЦИК и СНК БССР. 1924–1925 гг.
57. Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Белорусской Социалистической Советской Республики Белоруссии (СЗ БССР). – 1925. – № 1. – Ст. 53.
58. СЗ БССР. – 1925. – № 1. – Ст. 54.
59. СЗ БССР. – 1925. – № 1. – Ст. 55.
60. СУ БССР. – 1924. – № 19. – Ст. 176.
61. Отчет правительства VII Всебелорусскому съезду Советов. – Минск : Изд. ЦИК БССР, 1925. – 371 с.
62. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 376. Материалы о перевыборах в местные советы БССР. 1924–1925 гг.
63. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1697. Доклады, информации о материальном положении рабочих, состоянии жилищной кооперации БССР и др. 1924–1925 гг.
64. Районирование Белоруссии (Докладная записка Госплана БССР) / Савецкае буд-ва. – 1926. – № 8–9. – С. 121–140.
65. Стенографический отчет VII Всебелорусского Съезда Советов. – Минск : Изд. ЦИК БССР, 1925. – 312 с.
66. Белорусская Советская Социалистическая Республика / предисл. И. А. Адамовича. – Минск : Изд-во СНК БССР, 1927. – XII, 528 с.
67. СЗ БССР. – 1926. – Отд. 1. – № 17. – Ст. 60.
68. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2282. Отчеты, сведения и сводки ОК КП(б)Б о подготовке и проведении перевыборов в сельсоветы. 1925 г.
69. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3093. Стенограмма доклада И. П. Рыжова «О работе в деревне» на XI съезде КП(б)Б 27 ноября 1927 г. и документы к докладу.
70. Административно-территориальное устройство БССР : справ. : в 2 т. / Гл. архив. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права АН БССР; редкол.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Беларусь, 1985–1987. – Т. 1 (1917–1941 гг.) / сост.: Т. А. Воробьева [и др.]. – 1985. – 390 с.
71. Дзейнасць Ураду БССР за 1926–1927 гг. – Мінск : В-ва Кіраўн. спраў СНК і Эканам. нарады БССР, 1928. – 336 с.
72. Практическое разрешение национального вопроса в Белорусской Социалистической Советской Республике : по материалам Нац.

- комис. ЦИК БССР. Ч. 1–2. – Минск : Изд-во Нацкомис. ЦИК БССР, 1927–1928. – Ч. 2 : Работа среди национальных меньшинств. – 1928. – 162 с.
73. Местный бюджет Белорусской Советской Социалистической Республики на 1926–27 год / НКФ БССР. – Минск : Изд-во НКФ БССР, 1927. – IV, 201, 464 с.
74. Адамович, И. Рационализация советского аппарата в БССР / И. Адамович // Совет. стр-во. – 1927. – № 5/6. – С. 26–30.
75. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 1 : 1918–1927. – 1983. – 527 с.
76. СЗ БССР. – 1928. – № 6. – Ст. 36.
77. СЗ СССР. – 1928. – № 10. – Ст. 86.
78. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 38. – Ст. 362.
79. Асноўныя вынікі работы Урада БССР. – Менск : Выд. ЦВК і СНК БССР, 1928. – 150 [1] с.
80. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 2 : 1928–1932. – 1984. – 511 с.
81. СЗ БССР. – 1929. – № 32. – Постановление 187.
82. Докладная записка в ЦИК БССР «О частичном административно-хозяйственном делении БССР за 1927 г.» 1928 г. // НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 597. – Л. 4–34.
83. Ад з'езду да з'езду (красавік 1927 г. – май 1929 г.). Матэрыялы да справаздачы Ураду на ІХ Усебеларускім з'езду саветаў. – Менск : Сакратарыят ЦВК і Кіраўніцтва спраў СНК і Эканамічнае Наряды БССР, 1929. – 374, [1] с.
84. Материалы к докладу Совета народных Комиссаров БССР Совету Народных Комиссаров СССР. – Минск : Упр. Делами СНК БССР, 1928. – 248 с.
85. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1970–1984. – Т. 4 (1927–1931 гг.). – 1970. – 583 с.
86. СЗ СССР. – 1929. – № 45. – Ст. 389.
87. СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 28. – Постановление 166.
88. СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 37. – Постановление 210.

89. Пайкин, Я. К вопросу реорганизации окружной советской системы / Я. Пайкин // Соцыяліст. буд-ва. – 1930. – № 4. – С. 107–119.
90. Ленин, В. И. К четырехлетней годовщине Октябрьской революции / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 44. – С. 144–152.
91. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1970–1984. – Т. 2 (1917–1924 гг.). – 1970. – 543 с.
92. Ленин, В. И. Очередные задачи Советской власти / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – Изд. 5. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 36. – С. 168–205.
93. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 316. Материалы о перевыборах в местные советы. 1922 г.
94. Там же. – Д. 345. Материалы о перевыборах в местные Советы БССР. 1923–1924 гг.
95. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 1054. Статистические сведения о перевыборах Советов БССР и о составе уисполкомов, волисполкомов и сельсоветов. 1923 г.
96. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1970–1984. – Т. 3 (1924–1927 гг.). – 1970. – 552 с.
97. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2191. Доклады, сведения об итогах перевыборов Советов. 1925 г.
98. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1269. Протокол заседания расширенного Пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б совместно с секретарями окружкомов и др. 1924 г.
99. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 11. Постановления ЦИК и СНК БССР, протоколы заседания президиума и приказы по Секретариату ЦИК БССР. 1924–1925 гг.
100. Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII – пачатку XXI ст. : у 2 кн. Кн. 1 / А. А. Каваленя [і інш.] ; рэдкал.: А. А. Каваленя [і інш.] ; Нац. Акад. навук Беларусі, Ін-т гісторыі. – Мінск : Беларус. навука, 2011.
101. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 422. Протоколы и постановления ЦИК и СНК СССР. 1925 г.
102. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 578. Протокол № 29 заседания президиума ЦИК БССР от 31 января 1925 г.

103. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1989. Материалы к отчету Бюро ЦК КП(б)Б к январскому пленуму и резолюции пленума. Январь 1925 г.
104. Настольная справочная книга для сельсоветов, райисполкомов и других советских учреждений деревни БССР / под ред. А. Сушко. – Минск : Изд-во НКВД БССР, 1925. – [2], 11, 85, 77, 254 с.
105. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2056. Резолюции пленумов ЦК КП(б)Б от 25–29 января и 12–15 октября 1925 г. по докладам о внутрипартийной работе КП(б)Б и материальном положении рабочих и служащих в БССР, документы к резолюциям. 1925 г.
106. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 477. Материалы о перевыборах в местные советы. 1925–1926 гг.
107. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2204. Отчет о работе учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б, доклад об изменении и регулировании социального состава КП(б)Б, докладная записка партколлегии ЦК КП(б)Б о преступлениях по должности среди членов КП(б)Б и ЛКСМБ и др. 1925 г.
108. Справаздача Ураду Беларускай Савецкай сацыялістычнай Рэспублікі VII Усебеларускаму з’езду Саветаў. – Мінск : В-ва ЦВК БССР, 1925. – 346 с.
109. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1533. Протоколы заседаний комиссии по работе в деревне при орготделе ЦК КП(б)Б, документы к ним. 1924–1925 гг.
110. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 789. Циркуляр ЦИК СССР и сводка ЦИК БССР о работе технического аппарата в волости и селе и др. 1926 г.
111. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 939. Выписки из протоколов заседаний президиума ЦИК БССР и инструкция о выборах в Советы. 1926–1927 гг.
112. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3447. Сводки информационно-статистического подотдела орготдела ЦК КП(б)Б о политическом настроении населения. 15 января – ноябрь 1927 г.
113. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3489. Документы о подготовке и проведении перевыборов Советов по округам БССР (отчеты, сводки, информации). 17 января – 11 апреля 1927 г.
114. Матэрыялы да справаздачы Цэнтральнага камітэту на XI-ым з’езде КП(б)Б. – Мінск : В-ва ЦК КП(б)Б, 1927. – 167 с. [2] с.
115. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 1405. Материалы к перевыборам Советов БССР. 1927–1932 гг.
116. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 1580. Протоколы заседаний Президиума ЦИК БССР. 1928 г.

117. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4528. Сводка информационного отдела ЦК ВКП(б) от 16 января 1929 г. о подготовке к перевыборам Советов в деревне.
118. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4532. Сводки информационно-[статистического] подотдела орготдела ЦК КП(б)Б о перевыборах сельских Советов, ходе весенней посевной кампании. 1929 г.
119. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3803. Постановления и выписки из протоколов заседаний бюро и секретариатов окружкомов КП(б)Б, доклад Центральной избирательной комиссии при ЦИК БССР о подготовке и проведении отчетно-перевыборной кампании Советов в 1928/29 г., информационные сводки орготдела ЦК КП(б)Б о перевыборах Советов. 1928 г. – 1929 г.
120. Матэрыялы да справаздачы Цэнтральнага камітэту КП(б)Б. – Менск : Выд. ЦК КП(б)Б, 1930. – 179 [3] с.
121. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4350. Сведения о численности и составе руководящих кадров БССР – членов ЦК КП(б)Б, ответственных работников республиканских и окружных учреждений и организаций. 1929 г.
122. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1048. Протоколы совещаний заведующих учетно-статистическими подотделами оргинструкторских отделов укомов и райкомов КП(б)Б г. Минска, проект положения об учетно-распределительном отделе Временного Белорусского бюро ЦК РКП(б) и др. 1923–1924 гг.
123. Сборник инструкций по учету и распределению партработников / ЦК РКП(б). – М. : Главполитпросвет, 1923. – 135 [2] с.
124. Гимпельсон, Е. Г. Советские управленцы. 20-е годы / Е. Г. Гимпельсон. – М. : ИРИРАН, 2001. – 225 с.
125. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1350. Протоколы совещания заведующих учетно-статистическими подотделами орготделов окружкомов КП(б)Б при ЦК КП(б)Б от 28–31 октября 1924 г., отчеты о работе учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б с 1 мая 1924 г. по 1 января 1925 г., сведения о работе учетно-статистических подотделов орготделов окружкомов КП(б)Б и др. 1924 г.
126. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1352. Материалы к VIII съезду КП(б)Б). 1924 г.
127. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2550. Циркуляры, инструкции ЦК КП(б)Б и положение о порядке проведения учета, перемещения и подбора ответственных работников, номенклатуры должно-

- стей, назначение и смещение с которых проводится постановлением бюро и секретариата ЦК КП(б)Б, списки должностей по окружкам, входящих в номенклатуру ЦК КП(б)Б, номенклатуры должностей учреждений и организаций БССР республиканского значения. 1924 г.
128. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2027. Отчет учетно-распределительного подотдела орготдела ЦК КП(б)Б о работе с 1 января по 15 августа 1925 г., списки ответственных работников учреждений и организаций БССР и др. 1925–1928 гг.
129. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2015. Постановление и инструкция оргбюро ЦК РКП(б) от 16 ноября 1925 г. о порядке подбора и назначения кадров, формах согласования назначений и перемещений руководящих работников местных учреждений с приложением номенклатуры должностей центральных учреждений и местных органов, по которым назначения и смещения работников производятся постановлением ЦК РКП(б). 1925 г.
130. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2560. Перечни должностей по ЦК КП(б)Б, входящих и не входящих в номенклатуру ЦК ВКП(б), номенклатура должностей учреждений и организаций БССР республиканского значения и их местных органов. 1926–1927 гг.
131. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2035. Документы об учете и распределении ответственных работников местных партийных органов, учреждений и организаций БССР (отчет, сведения, списки). 1925–1927 гг.
132. Государственный архив общественных объединений Гомельской области (ГАООГО). – Фонд 3. – Оп. 1. – Д. 597. Переписка с ЦК КП(б)Б по вопросу учета, перемещения и подбора ответственных работников и список номенклатурных работников округа. 1930 г.
133. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2016. Постановления, циркуляры, инструкции ЦК ВКП(б) и ЦК КП(б)Б, списки должностей, входящих в номенклатуры ЦК ВКП(б), ЦК КП(б)Б и окружкомов КП(б)Б, номенклатуры должностей учреждений и организаций БССР республиканского значения. 1925–1926 гг.
134. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2555. Предложения ЦК КП(б)Б о порядке выдвижения рабочих и крестьян на руководящую работу и основные положения техники выдвижения, сведения о численности и составе выдвинутых на работу в учреждения районного, окружного и республиканского масштаба. 1926–1927 гг.

135. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1331. Циркуляры ЦК РКП(б) и ЦК ВКП(б). 1924–1926 гг.
136. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 1017. Информация ЦИК БССР об итогах вовлечения рабочих, крестьян и батраков в советские органы власти и схема учета практики их выдвижения. 1926–1927 гг.
137. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 1. – Д. 163. Постановления и выписки из постановлений ЦК КП(б)Б. 1929–1930 гг.
138. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4352. Документы о выдвижении рабочих и крестьян на ответственную работу. 1929–1930 гг.
139. Матэрыялы да справаздачы Цэнтральнага Камітэту КП(б)Б. – Менск : В-ва ЦК КП(б)Б, 1929. – 184 с.
140. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 2. 1928–1932. – 1984. – 511 с.
141. О борьбе со взяточничеством : Декрет СНК РСФСР от 16 авг. 1921 г. // Б-ка норматив.-правовых актов СССР : полн. собр. – 2011. – Режим доступа: http://www.libUSSR.ru/doc_ussr/ussr_1055.htm. – Дата доступа: 04.08.2015.
142. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 90. Протоколы заседаний Президиума ЦИК БССР. 1922 г.
143. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 96. Декреты, постановления и протоколы заседаний СНК БССР. 1922 г.
144. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 86. Доклады Главного управления коммунального хозяйства БССР, ЦК по борьбе со взяточничеством, ЦК по улучшению жизни детей и др. 1924–1925 гг.
145. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 357. Протоколы № 2 и № 3 заседаний Президиума ЦИК Белоруссии. 1924 г.
146. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1. – Д. 660. Постановления ЦИК и СНК БССР о реорганизации и упрощении советского аппарата и расширении прав местных органов власти. 1929 г.
147. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4374. Постановления и протоколы заседаний бюро окружкомов, райкомов КП(б)Б о подготовке к чистке советского аппарата, 1929 г.
148. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 3813. Резолюции бюро и секретариата Бобруйского окружкома КП(б)Б по докладом об итогах пе-

- ревыборов районных, городских и сельских Советов, массовой работе сельских Советов, [информация] об итогах проверки и чистки советского аппарата БССР. 1928–1930 гг.
149. Матэрыялы да справаздачы Ураду X з'езду Саветаў БССР. – Менск : В-ва Кіраўніцтва спраў СНК і Эканамічнае Наряды БССР, 1931. – 249, [1] с.
 150. Юрков, И. А. Финансовая политика Советского государства и товарно-денежные отношения в годы гражданской войны (1918–1920 гг.) / И. А. Юрков // Вопр. истории. – 1981. – № 10. – С. 61–76.
 151. Бюджетное законодательство Союза ССР за 20 лет : сб. важнейших законодат. материалов за 1917–1937 гг. / под рук. В. П. Дьяченко, Н. Н. Ровинского. – М. : Госфиниздат, 1938. – 411 с.
 152. Бордюгов, Г. А. «Военный коммунизм»: ошибка или «проба почвы»? / Г. А. Бордюгов, В. А. Козлов // История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории советского государства. – М. : Изд-во полит. лит., 1991. – С. 49–117.
 153. Булдаков, В. Н. «Военный коммунизм»: идеология и общественное развитие / В. Н. Булдаков, В. В. Кабанов // Вопр. истории. – 1990. – № 3. – С. 40–58.
 154. НАРБ. – Фонд 810. – Оп. 1. – Д. 12. Отчеты о работе Бобруйского и Игуменского УФО и др. 1919 г.
 155. Там же. – Д. 11. Декреты, постановления, циркуляры и выписки из протоколов заседаний СНК и НКФ РСФСР и Литбел и Совета Оборона Литбел. 1919 г.
 156. Декреты Советской власти. Т. 3 (11 июля – 9 ноября 1918 г.) / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. – М. : Политиздат, 1964. – 664 с.
 157. НАРБ. – Фонд. 93. – Оп. 1. – Д. 23. Циркуляры Комфина Временного Рабоче-Крестьянского правительства Белоруссии, Комфина БССР об организации финансовых отделов и порядке составления, рассмотрения и утверждения смет. 1919 г.
 158. 1 января 1919 года: Временное рабоче-крестьянское советское правительство Белоруссии : док. и материалы. – Минск : Лимариус, 2005. – 302 с.
 159. НАРБ. Фонд. 810. – Оп 1. – Д. 20. Протоколы заседаний Совета Оборона СНК и смета финансовой комиссии НКФ Литбел. 1919 г.
 160. НАРБ. – Фонд 810. – Оп. 1. – Д. 16. Приказы и циркуляры Комфина РСФСР и переписка Комфина Временного Рабоче-

- Крестьянского правительства Белоруссии, Комфина БССР, Минского губфинотдела и НКФ Литбел. 1919 г.
161. Борьба за Советскую власть в Литве в 1918–1920 гг. : сб. док. / Ин-т истории Акад. наук Лит. ССР, Ин-т истории партии при ЦК КП Литвы, Архив. упр. при Совете Министров Лит. ССР, Центр. гос. арх. Лит. ССР ; сост.: А. Гайгалайте [и др.]. – Вильнюс : Минтис, 1967. – 475 с.
 162. Советская Белоруссия. – Минск : Гос. изд-во ССРБ, 1921. – 307 с.
 163. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 3. – Д. 4. Отчет НКФ БССР о работе за июль – 15 сентября 1920 г.
 164. Письмо В. И. Ленина С. Е. Чуцкаеву / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 52. – С. 22–23.
 165. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). – Фонд 111. – Оп. 1. – Д. 1. Приказы по Гомельскому губфинотделу. 1919 г.
 166. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 188. Отчет НКФ БССР о работе за январь–март 1921 г., сведения Наркомата о поступлении налогов и сборов по БССР за апрель–сентябрь 1922 г.
 167. Там же. – Д. 172. Выписки из протоколов заседаний Президиума ЦИК, СНК и ЭКОСО БССР. 1921 г.
 168. Примечание к письму В. И. Ленина к С. Е. Чуцкаеву / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 52. – С. 351.
 169. ГАГО. – Фонд 24. – Оп. 1. – Д. 168.
 170. ГАГО. – Фонд 111. – Оп. 1. – Д. 10. Циркуляры и инструкции Наркомфина РСФСР, тезисы к докладам на Всероссийском съезде финансовых работников, протоколы совещания работников Губфо. 1922–1923 гг.
 171. Восстановление народного хозяйства Белорусской ССР (1921–1925 гг.). Сборник документов и материалов / под ред. З. И. Гиоргадзе, В. В. Лашкевича, М. И. Стрельцова. – Минск : Беларусь, 1981. – 270 с.
 172. Материалы к докладу Наркомфина третьей сессии ЦИК Белоруссии. Июнь 1922 г. – Минск : 1-я совет. тип., 1922. – 80 с.
 173. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 167. Постановления ВЦИК, ЦИК, СНК РСФСР и БССР, приказы и циркуляры НКФ РСФСР и БССР. 1920–1923 гг.
 174. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 400. Материалы по исполнению местного бюджета БССР за 1922/23 г.

175. Отчет о деятельности НКФ БССР за 1922–1923 г. – Минск : [б. и.], 1923. – 84 с. [12] отд. л. диагр.
176. НАРБ. – Фонд 93. – Оп. 1. – Д. 284. Сметы доходов и расходов по местным бюджетам БССР на 1922/23 г., доклад НК РКИ БССР от 24 декабря 1923 г. об итогах обследования местных бюджетов БССР за 1922/23 г.
177. Вся Белоруссия. Адресно-справочная книга и календарь на 1923 г. – Минск : Белтрестпечать, 1923. – 201 с.
178. ГАГО. – Фонд 111. – Оп. 1. – Д. 7. Циркуляры Наркомфина РСФСР и Гомельского губфинотдела. 1922–1923 гг.
179. Местный бюджет Союза ССР в 1923–24 году. Вып. первый. Исполнение бюджетов / НКФ СССР, Упр. Местными Финансами. – М. : Фин. изд-во НКФ СССР, 1926. – ХСII, 233 с.
180. Местный бюджет Союза ССР в 1923–24 году. Вып. первый. Ориентировочные бюджеты / НКФ СССР, Упр. Местными Финансами. – М. : Фин. изд-во НКФ СССР, 1925. – 309 с.
181. СЗ БССР. – 1925. – № 10. – Ст. 91.
182. Местный бюджет Союза ССР в 1924–1925 году. Исполнение бюджетов / НКФ СССР. – М. : Фин. изд-во НКФ СССР, 1927. – СХVI, 240 с.
183. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1. – Д. 807. Справка о районировании БССР 1927 г. – Л. 165–185.
184. ГАГО. – Фонд 156. – Оп. 1. – Д. 29. Статматериалы по бюджету БССР на 1926/27 год.
185. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 33. – Ст. 312.
186. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 5. – Ст. 32.
187. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 29. – Ст. 280.
188. СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 24. – Ст. 132.

Научное издание

Елизаров Сергей Александрович

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ БССР
В 1919–1929 ГОДАХ**

Монография

Редактор *Н. В. Гладкова*
Компьютерная верстка *Е. Б. Ящук*

Подписано в печать 20.05.16.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Ризография. Усл. печ. л. 12,79. Уч.-изд. л. 11,77.
Тираж 100 экз. Заказ № 158/54.

Издатель и полиграфическое исполнение
Гомельский государственный
технический университет имени П. О. Сухого.
Свидетельство о гос. регистрации в качестве
издателя печатных изданий за № 1/273 от 04.04.2014 г.
246746, г. Гомель, пр. Октября, 48