

**С. А. Елизаров**  
г. Гомель, ГГТУ им. П. О. Сухого

## **РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ СОВЕТСКИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В БССР (1927–1929 гг.)**

Одним из важнейших направлений совершенствования деятельности местных органов власти БССР в 1920-е гг. было сокращение местного административно-управленческого аппарата. Эта проблема не сходила с повестки дня партийных и советских съездов, различных конференций, пленумов, совещаний, находила отражение в различных постановлениях по вопросам советского строительства. 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 возможных последствий этих сокращения с точки зрения степени управляемости и возможности выполнения местными Советами все расширявшихся их функций до 1927 г. проводился лишь формально, что приводило вновь к росту численности управленческого аппарата.

С 1927 г. эту работу стали проводить в совокупности с попытками рационализации всей работы аппарата управления. В результате реорганизации аппарата управления предполагалось за республиканскими органами оставить основную функцию – общее планирование и регулирование, общее руководство и проверка исполнения, вся же практическая исполнительская работа, ранее осуществлявшаяся наркоматами, передавались низовым органам и, главным образом, районам. Планировалось перейти на функциональную и инспекторскую системы управления. Функциональную 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) должен был целиком отвечать и отчетываться за порученное ему дело непосредственно перед руководителем учреждения (наркомом, председателем окружных исполкомов). Несомненными преимуществами такой системы в то время считали, 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. 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.

Вопрос об упрощении государственного аппарата стал основным в работе объединенного Пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б 3 апреля 1927 г. Были определены основные направления совершенствования работы госаппарата: упрощение структуры аппаратов и системы работы, ликвидация параллельных функций в аппаратах, отказ от чрезмерной бюрократической централизации и мелочной опеки над низовыми органами, сокращение и упрощению всей системы отчетности, установление действительного контроля над исполнением постановлений, сокращение личного состава аппарата с одновременным повышением его квалификации. За центральным аппаратом закреплялись функции планирования, регулирования, общего управления и контроля, а функции конкретного управления передавались окружным и районным исполкомам, городским Советам [1, 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» [2]. Наркоматы просвещения, здравоохранения, труда, торговли, юстиции, внутренних дел (кроме милиции), социального обеспечения, РКИ переводились на функциональную систему работы. Часть окружных отделов переводилась на функциональную систему, другие – на инспекторскую.

Непосредственные исполнительские функции передавались райисполкомам и горсоветам окружных городов. В частности, за райисполкомами закреплялись практически все учреждения, которые находились на территории районов, ряд функций окружных финотделов и окружных земельных отделов, руководство всем агрономическим имуществом в районе, право заключать договора на эксплуатацию государственного земельного имущества районного значения и т. д. Сельские и местечковые Советы получили право заверять доверенности, подписи, а также договоры купли-продажи, право регистрировать и утверждать договоры об аренде земли сельскими хозяйствами. Сельские и местечковые советы, имевшие свои бюджеты, становились юридическими лицами и имели право отчуждать имущество, которое находилось под их ведомством, сдавать в аренду все имущество, участки земли под строительство, нанимать и увольнять рабочих и служащих.

17 сентября 1929 г. ЦИК и СНК БССР в дополнении к декабрьскому постановлению 1927 г. приняли постановление о дальнейшей реорганизации и упрощении советского аппарата. Местным органам власти (от окрисполкомов до сельсоветов) дополнительно передавался ряд дополнительных функций в области финансов, земледелия и здравоохранения, коммунального хозяйства, социального обеспечения и административного управления [3].

Требования высших союзных партийно-советских органов проводить жесткий режим экономии и сокращать административно-управленческие расходы в БССР привел к пересмотру первоначальных намеченных на 1926/27 хозяйственный год расходов по содержанию советского аппарата с 5240 тыс. руб. до 3744,6 тыс. руб. Наибольший эффект дала административно-территориальная реорганизация 1927 г. (ликвидация четырех округов и 17 районов), позволившая уменьшить численность управленческого персонала на 1172 единицы и на 1 095 тыс. р. (на 26,5 %) – расходы на содержание административно-управленческого аппарата [4, л. 24–25].

На 1928–29 г. штаты по управленческому аппарату, финансировавшемуся из госбюджета, были сокращены на 254,5 единиц, в том числе по центральному аппарату – на 53 единицы (на 5 %), по окружному аппарату – на 211,5 единиц (на 11,5 %). В целом к весне 1929 г. в результате рационализации госаппарата численность его работников сократилась на 34,2 %, что позволило сэкономить 5.395.000 руб. [5, с. 30–31].

В 1928 г. была упрощена и установлена единая система отчетности по советскому строительству. Ранее сельсовет давал сведения по 34 формам с 16504 вопросами, а по новой отчетности вводилась одна форма с 5975 вопросами. Для райисполкома 35 форм с 45511 вопросами заменялись на одну форму с 5975 вопросами. Окрисполком вместо отчетности по шести формам с 13908 вопросами стал представлять отчетность по одной форме с 8324 вопросами [6, с. 246].

На XVI Всесоюзной партконференции (апрель 1929 г.), принявшей первый пятилетний план, идеи реформирования системы государственного управления получили свое развитие. Основными принципами дальнейшей реорганизации были системы управления были определены: во-первых, централизация планирования и руководства в основных вопросах при одновременной децентрализации отдельных оперативных функций; во-вторых, проверка соблюдения как важнейшая часть работы по совершенствованию госаппарата; в-третьих, совершенствование

структуры государственных учреждений путем четкого разграничения функций отдельных его частей, ликвидации промежуточных инстанций [7, с. 222–238].

До повсеместного осуществления этой реорганизации было решено предварительно проверить различные ее варианты на практике в нескольких административно-территориальных единицах. Соответственно в мае 1929 г. ЦК ВКП(б) принял постановление о создании в виде опыта в пяти округах (в том числе в 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. [8]. В свою очередь в БССР Постановлением ЦИК и СНК республики от 22 июля 1929 г. создавался Витебский опытно-показательный округ [9]. 12 октября 1929 г. конкретные меры в этом направлении были определены в Постановлении Президиума ЦИК и СНК БССР «О реорганизации окружной-районной системы управления Витебского опытно-показательного округа» [10].

Витебский округ превращался в опытно-показательный округ. Исполнительные функции Витебского окрисполкома значительно сокращались, большую их часть планировалось передать райисполкомом и Витебскому горсовету, а часть функций от районов – сельсоветам. За окружным исполкомом закрепились в качестве главных функции планирования и контроля исполнения. Аппарат окрисполкома, горсовета и райисполкомов перестраивался по принципу ответственных исполнителей (функциональная система) без каких-либо структурных делений, с расширением прав и компетенции непосредственных исполнителей и возложением на них полной ответственности за выполнение порученной им работы.

Но после шести месяцев работы реорганизованного аппарата обнаружилась отрицательная ее сторона – отсутствие связи между отдельными исполнителями, их обособленность, что сдерживало возможности комплексного решения социально-экономических проблем. Сами авторы этой 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 права 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 должны были участвовать в плановой работе, а плановики должны были остаться в стороне от контроля за выполнением планов. Но в условиях укреплявшейся централизации руководства экономикой этот опыт признали отрицательным и решили строить деятельность окружного аппарата на базе единой планово-контрольной работы: один орган и планировал, и контролировал выполнение планов. Организационно этот принцип был оформлен в пределах четырех (отмеченных выше) отраслевых групп, внутри которых отдельные инспекторы одновременно занимались как планированием, так 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, составленных инспекторами [11, с. 113, 115].

Таким образом, в конце 1920-х гг. реорганизации советского управленческого аппарата пытались придать научно обоснованный характер, используя новые разработки в области управления (переход на функциональную и инспекторскую формы), предварительно проведя 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 деятельности по его совершенствованию: перераспределение функций между различными звеньями управленческого аппарата. Упрощение 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 на форсированное строительство социализма изменил саму сущность управленческой реорганизации, подчинив ее задачам укрепления централизованного командного характера всей системы органов советской власти и управления.

### Список использованных источников

- 1 Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов и пленумов ЦК. Т. 1. 1918–1927 / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС // под ред. В. И. Бровикова [и др.]. – Минск : Беларусь, 1983. – 527 с.
- 2 Свод законов Белорусской ССР (далее СЗ БССР). – 1928. – № 6. – Ст. 36.
- 3 СЗ БССР. – 1929. – № 32. – Пост. 187.
- 4 О частичном административно-хозяйственном делении БССР за 1927 г. : докладная записка в ЦИК БССР в 1928 г. // Национальный архив Республики Беларусь. – Ф. 7. Оп. 1. Д. 597. Л. 4–34.
- 5 Ад з'езду да з'езду (красавік 1927 г. – май 1929 г.). Матэрыялы да спрэчкі з Ураду на IX Усебеларускім з'езду Саветаў. – Менск : Сакратарыят ЦВК і Кіраўніцтва спраў СНК і Эканамічнае Наряды БССР, 1929. – 374 с.
- 6 Материалы к докладу Совета народных Комиссаров БССР Совету Народных Комиссаров СССР. – Минск : Упр. делами СНК БССР, 1928. – 248 с.
- 7 Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1983–1989. – Т. 4 (1926–1929 гг.). – 1984. – 575 с.
- 8 СЗ СССР. – 1929. – № 45. – Ст. 389.
- 9 СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 28. – Пост. 166.
- 10 СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 37. – Пост. 210.
- 11 Пайкин, Я. К вопросу реорганизации окружной советской системы / Я. Пайкин // Соцыялістычнае будаўніцтва. – 1930. – № 4. – С. 107–119.