

С. А. Елизаров,

*профессор кафедры социально-гуманитарных
и правовых дисциплин Гомельского государственного
технического университета имени П. О. Сухого,
доктор исторических наук, профессор;
e-mail: sergeyelisarov@mail.ru*

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ БЕЛОРУССКОЙ ССР ПЕРИОДА «ПОБЕДИВШЕГО СОЦИАЛИЗМА» (1937—1941 гг.)

Система органов местной власти и управления в первые десятилетия советской власти находилась в состоянии постоянных трансформаций. Их главным мотивом было стремление партийно-государственного руководства создать управленческий механизм, адекватный приоритетным для каждого исторического периода задачам. В белорусской советской историографии эти трансформации 1920—1930-х гг. нашли свое отражение в работах ряда авторов (А. А. Головки, С. Р. Лагуна, С. П. Маргунского и др.). А вот вопросы организации системы местной государственной власти и управления после принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции БССР 1937 г. практически остались вне внимания. В современной белорусской историографии опыт функционирования советской вертикали местной власти исследуется (и то только фрагментарно) лишь для доказательства тоталитарного характера советской политической системы (М. П. Коспок, Т. С. Протько).

Представляется, что создание даже относительно полной картины исторического развития БССР невозможно без широкого обобщения и анализа процессов генезиса и трансформаций советской системы территориальных государственных 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 связи с этим в предложенной статье предпринята попытка исследования системы государственных органов местной власти и управления в БССР первых лет «победившего социализма», прежде всего, ее правовых, организационных, кадровых и финансовых аспектов.

Конституция СССР 1936 г., провозгласившая победу социализма в СССР и «последовательный и до конца выдержанный демократизм» (И. Сталин), внесла изменения и в систему органов местной власти. Если ранее высшими органами государственной власти в пределах административно-территориальных единиц являлись съезды Советов, то согласно главе 8 (ст. 94) новой союзной Конституции ими объявлялись постоянно действовавшие Советы депутатов трудящихся, избираемые сроком на два года. Как и ранее, исполнительными и распорядительными органами местных Советов выступали формировавшиеся местными Советами исполнительные комитеты в составе председателя, его заместителей, секретаря и членов [1, с. 740—741].

Соответственно строилась система органов местной власти и по Конституции БССР 1937 г. В республике органами государственной власти в округах, районах, городах, селах, местечках, поселках были Советы депутатов трудящихся. На избранные ими исполкомы возлагалось руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на основе решений соответствующих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных органов [2, с. 17].

В 1938 г. в Конституцию БССР были внесены изменения, главные из которых были связаны с появлением в республике областного деления и областных органов государственной власти и управления [3, с. 10—11, 23—27].

Образование в БССР в 1938 г. областей было продолжением политики разукрупнения административно-территориальных единиц, усиления централизации и создания жесткой вертикальной системы управленческих статусов. Во-первых, существование крупных и экономически сильных «госплановских» областей (созданы в 1920-е гг. на основе принципа совмещения административно-территориального и экономического районирования) противоречило интересам административно-командной системы управления, создавая основу для появления местных партийных, советских и хозяйственных элит, способных проявлять значительную самостоятельность, осознавать и отстаивать интересы своих территорий перед союзным центром.

Во-вторых, ликвидация в 1930 г. округов и упор на районы, как центральный элемент политики, в деревне породил проблемы осуществления руководства все более возрастающим их количеством непосредственно из республиканских центров или центров «госплановских» областей. Логика административно-командной системы требовала воссоздания промежуточного управленческого звена.

В таких условиях I сессия Верховного Совета СССР в январе 1938 г. утвердила образование в составе БССР 5 областей: Витебской, Гомельской, Минской, Могилевской и Полесской [4, с. 85—86]. А в декабре 1939 г. число областей в БССР удвоилось в результате воссоединения белорусского народа в границах белорусской республики: были образованы Барановичская, Белостокская, Брестская, Вилейская и Пинская [4, с. 91].

Появление областей потребовало перераспределения функций и материально-финансовой базы между местными Советами. Конституцией БССР 1937 г. (с изменениями и дополнениями 1938 г.) на областные, районные, городские, поселковые, сельские органы власти и управления возлагалось руководство хозяйственным и социально-культурным развитием подведомственных территорий, деятельностью подчиненных им государственных органов, установление бюджета области. Так же в общем виде определялись и функции исполкомов, в том числе областных.

В то же время уже существовавшие местные органы государственной власти и управления (сельские, городские и районные) действовали на основе

особых положений, определявших конкретно весь комплекс вопросов, связанных с их формированием, составом, формами деятельности, внутренней структурой, функциями, сферами ответственности, формами и методами взаимодействия с иными органами власти и управления и т. п. Вместе с тем вплоть до 1980 г. областные Советы и их исполкомы функционировали на основе различного рода постановлений и инструкций высших союзных и республиканских партийных и государственных органов (первыми комплексными документами, регламентировавшими их деятельность, стали Закон СССР от 25 июня 1980 г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» и разработанный на его основе Закон БССР от 13 ноября 1980 г. «Об областном Совете народных депутатов Белорусской ССР»). Так, постановлением СНК БССР от 4 февраля 1939 г. «О работе Оргкомитета Президиума Верховного Совета БССР по Гомельской области» перед облисполкомами, кроме задач, носивших традиционный идеолого-пропагандистский характер («привлечение широких масс к активному участию в деле управления...»), ставились вполне конкретные, определявшие реальное место областного звена в управленческой системе. Во-первых, это «установление повседневного контроля за точным соблюдением решений и постановлений правительства...». Во-вторых, «улучшение и конкретизация руководства работой промышленности, развитие промышленности на базе местного сырья, развитие сельского хозяйства..., улучшение благоустройства городов, коммунального и жилищного хозяйства, развитие сети школ, больниц и других культурных учреждений...». В-третьих, «воспитание и укрепление государственной дисциплины масс в деле выполнения государственных планов и обязательств» [5, л. 458].

Структуру местных исполкомов определяла Конституция БССР. В облисполкомах создавалось 11 отделов (земельный, финансовый, торговли, здравоохранения, народного образования, местной промышленности, коммунального хозяйства, социального обеспечения, дорожный, общий, по делам искусств), а также плановая комиссия и сектор кадров при председателе облисполкома. Кроме того, в соответствии с особенностями хозяйства области могли создаваться отделы или управления легкой, пищевой, лесной промышленности, зерновых и животноводческих совхозов. В 1939 г. при облисполкомах дополнительно создаются управление наркомата юстиции, управление кинофикации, в 1940 г. — отделы местной топливной промышленности, автомобильного транспорта.

Структура райисполкомов копировала облисполкомовскую, исключая отделы коммунального хозяйства, местной промышленности и по делам искусств, однако сохранялась возможность создания «в соответствии с особенностями хозяйства района» отделов коммунального хозяйства и местной промышленности.

Конституция БССР предусматривала формирование при каждом горсовете своего исполкома в составе 9 подразделений (аналогичных облисполкому, исключая отделы земельный, местной промышленности, дорожный, по делам искусств), а также в особых случаях — отделы местной промышленности и земельный [3, с. 25—28]. Позднее распоряжением СНК БССР структура горисполкомов была уточнена и дифференцирована: при исполкомах городов областного подчинения создавались отделы, аналогичные отделам облисполкомов, при исполкомах городов районного подчинения — лишь отделы коммунального хозяйства, а другими направлениями исполнительно-распорядительной деятельности ведали отделы райисполкомов [6, с. 52].

Появление областей потребовало перераспределения и материально-финансовой базы между местными Советами. Во-первых, распределение и перераспределение финансов союзных республик и местных административно-территориальных единиц приобрело еще более централизованный характер: с 1938 г. в общий объем доходов и расходов вышестоящего бюджета стали включаться сводные показатели нижестоящих бюджетов. Это означало, что, разрабатывая бюджет, каждый из местных Советов руководствовался показателями доходов и расходов, утвержденными для него вышестоящим Советом.

Во-вторых, в 1930-е гг. в доходной части местных бюджетов почти ежегодно происходили существенные изменения, связанные с составом источников поступления доходов. В 1940 г. основные статьи собственных доходов административно-территориальных единиц составляли, во-первых, доходы от предприятий, организаций и имущества, подведомственных местным Советам (7,2% доходной базы местных бюджетов), во-вторых, местные налоги и сборы (17,6%). Но главную роль в формировании местных бюджетов (67,6%) по-прежнему играли поступления от государственных налогов и сборов [7, с. 11, 27, 38, 54, 86]. Эти государственные налоги и сборы, собиравшиеся на местах, зачислялись в союзный бюджет, часть из них выделялась на объекты союзного значения, часть в виде отчислений возвращалась в республиканский и местные бюджеты. При отсутствии четких и стабильных критериев процент отчислений от государственных налогов и доходов, передаваемых в местные бюджеты, определялся исходя из субъективных представлений союзных инстанций о роли тех или иных местных органов власти и управления в решении задач социалистического строительства, а также в зависимости от способности местных руководителей оказать влияние на такие решения. Среди местных органов власти главным «перераспределителем» государственных налогов и доходов стали облисполкомы.

К 1940 г. сложилась соответствующая новой структуре органов местной власти и управления система дифференциации расходной части местных бюджетов [7, с. 105, 134, 145, 161, 177, 193]. Из областных бюджетов (13% всех расходов местных бюджетов), прежде всего, осуществлялось финансирование театров, выставок, музеев, музыкальных коллективов, капитального строи-

тельства школ и объектов жилищно-коммунального хозяйства, подготовки кадров средней квалификации.

Основная часть местных расходов (55,6%) осуществлялась районными органами власти. На средства из районных бюджетов содержались районный государственный аппарат, детские сады и площадки, учреждения по подготовке кадров массовых профессий, большинство школ, объектов культуры, больниц и стационаров. Преимущественно из районного бюджета финансировались мероприятия по сельскому хозяйству.

В городах средства городских бюджетов главным образом расходовались на нужды жилищно-коммунального хозяйства, частично — на социально-культурные мероприятия, из городских районных — прежде всего на здравоохранение и просвещение.

Сельские Советы свой ограниченный бюджет (5,5% всей суммы местных бюджетов) тратили на социально-культурную сферу (содержание и ремонт начальных и неполных средних школ, изб-читален, сельских клубов, библиотек, фельдшерских пунктов) и аппарат сельсоветов.

Советы как представительные органы власти согласно Конституции СССР 1936 г. формировались путем выборов. Первые выборы в местные Советы депутатов трудящихся по новой избирательной системе в БССР состоялись 24 декабря 1939 г.

Директивой ЦК ВКП(б) от 7 сентября 1939 г. кандидаты в местные Советы должны были предварительно утверждаться обкомами, райкомами и горкомами партии [8, л. 4—6]. В абсолютном большинстве случаев эти кандидаты в депутаты затем получали «полную поддержку» на предвыборных собраниях и в ходе самого голосования. В результате в 1939 г. в БССР были сформированы составы 5 областных, 94 районных, 53 городских, 3 районных (в Минске), 1453 сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся.

Портрет среднестатистического депутата местных Советов БССР 1939 г. выглядел следующим образом. Депутат областного и районного Советов: мужчина в возрасте от 30 до 39 лет с низшим образованием, белорус, член или кандидат в члены КП(б)Б, руководящий работник госучреждений, предприятий и общественных организаций. Депутат городского или районного в городах Совета: мужчина в возрасте от 30 до 49 лет с низшим образованием, белорус, член или кандидат в члены КП(б)Б, руководящий работник госучреждений, предприятий и общественных организаций, специалист или служащий. Депутат сельского Совета: мужчина в возрасте 30—49 лет с низшим образованием, белорус, беспартийный, крестьянин [составлено автором по: 9, с. 18—47, 60].

В Западной Беларуси выборы в местные Советы состоялись 15 декабря 1940 г. Организация предвыборной кампании и самих выборов проходила по уже отлаженному сценарию восточных областей БССР. В результате были сформированы составы 5 областных, 98 районных, 43 городских, 1474 сельских и поселковых Советов [9, с. 76].

Формирование кадров всех местных структур власти и управления традиционно осуществлялось на основе номенклатурного подхода, служившего важнейшим элементом закрепления за правящей коммунистической партией реальной возможности концентрировать в своих руках все ресурсы власти, подчинить себе все государственные и общественные организационные структуры и диктовать им свою волю. Как политический феномен советской действительности номенклатура представляла собой перечень должностей (в том числе и выборных), по которым назначение, перемещение и снятие осуществлялось решениями партийных органов различного уровня.

В связи с изменениями в системе органов государственной власти и управления к середине 1939 г. прежние номенклатурные списки были скорректированы. Во-первых, появилась областная номенклатура, состоявшая из собственно областной (должности, по которым решения принимались обкомом КП(б)Б) и «чековской» (местные кадры, чью «судьбу» решал ЦК КП(б)Б). В номенклатуру ЦК КП(б)Б по местной советской административной работе входили председатели облисполкомов и райисполкомов, руководители большинства областных, городских и районных отделов и управлений. Обком партии стал последней инстанцией для назначения и смещения секретарей облисполкомов, райисполкомов и горсоветов, заведующих некоторыми областными, городскими и районными отделами, председателей и секретарей горсоветов и ряда других должностей [10, л. 1—20].

Во-вторых, уточненная райкомовская номенклатура стала включать три списка: номенклатура ЦК, обкома и райкома КП(б) Белоруссии. Собственно районная советская номенклатура, по работникам которой райкомы партии самостоятельно принимали окончательное решение, включала заведующих отделами коммунального хозяйства и местной промышленности райисполкомов, директоров райпромкомбинатов, председателей и секретарей сельсоветов и др. [11, л. 1—4].

Таким образом, с завершением этапа форсированного социалистического строительства возникла необходимость приспособления системы органов местной государственной власти и управления к новым задачам («укрепления социализма»). Административно-командная система эмпирически искала вариант более действенного контроля за ситуацией на местах, который в условиях быстрого роста социально-экономического потенциала БССР непосредственно из Минска объективно был затруднен. Появилась потребность в воссоздании управленческо-контролирующего промежуточного звена между республиканским центром и районами, что привело к созданию областных управленческих структур, завершивших формирование классической административно-управленческой системы в БССР.

Сложившаяся к концу 1930-х гг. советская финансовая система разграничения местного, республиканского и общесоюзного хозяйства с закреплением за местными властными органами малоприбыльных предприятий и организа-

ций, а также централизованный порядок поступления высокодоходных налогов и сборов в общегосударственный фонд делали местные бюджеты изначально дотационными. Это на деле закрепляло нормативно-правовую иерархичность построения вертикали власти и жестче, чем законодательные акты, определяло степень и границы самостоятельности местных властных органов.

Прошедшие в 1939 и 1940 гг. выборы обеспечили необходимым властям состав местных Советов, доминирование в них представителей партийно-советской номенклатуры. А это, в свою очередь, позволило в очередной раз сформировать и «номенклатурные» исполкомы, располагавшие (в отличие от самих Советов) реальными административными, материальными и финансовыми ресурсами.

Литература и источники

1. История Советской конституции (в документах) 1917—1956 / сост.: А. А. Липатов [и др.]. — М.: Юрид. лит., 1957. — 1046 с.
2. Канстыгудыя (Асноўны Закон) Беларускай Совецкай Соцыялістычнай Рэспублікі. — Мінск: Белпартвыдавецтва ЦК КП(б)Б, 1937. — 30 с.
3. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики (с изменениями и дополнениями, принятыми Первой сессией Верховного Совета БССР 26 июля 1938 г.). — Минск: Госизд. Белоруссии, отд. полит. лит., 1938. — 43 с.
4. Административно-территориальное устройство БССР: справочник: в 2 т. / Гл. арх. 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.
5. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). Ф. 1040. — Оп. 1. — Д. 8. Отчет Оркомитета по Гомельской области о создании и деятельности областных управлений за 1938 г.
6. История государства и права Белорусской ССР: в 2 т. / редкол.: С. П. Маргунский [и др.]; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. — Минск: Наука и техника, 1970—1976. — Т. 2 (1937—1975 гг.). — 1976. — 655 с.
7. Местные бюджеты СССР: стат. сб. / под рук. Г. В. Даркова. — М.: Госфиниздат, 1960. — 327 с.
8. ГАГО. Ф. 1230. — Оп. 1. — Д. 21. Дело по организации и подготовке выборов в местные Советы депутатов трудящихся. 1939 г.
9. Итоги выборов в местные Советы депутатов трудящихся 1939 г. / Информ.-стат. Отдел при Секретариате Президиума Верховного Совета СССР. — Москва: Изд-во «Ведомостей Верховного Совета РСФСР», 1941. — 80 с.
10. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). Ф. 4п. — Оп. 1. — Д. 13768. Проект номенклатуры должностей учреждений и организаций Могилевской области, подлежащий утверждению Могилевским обкомом КП(б)Б. 1939 г.
11. НАРБ. Ф. 4п. — Оп. 1. — Д. 13769. Проект типовой номенклатуры должностей учреждений и организаций районов, подлежащих утверждению райкомами КП(б)Б. 1939 г.