

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ БЕЛАРУСИ (ОКТАБРЬ 1917 г. –1937 г.)



В первое время после установления на территории Беларуси советской власти сохранялось старое административно-территориальное деление, в основу которого был положен нормативный принцип — количество населения в среднем на губернию, уезд и волость. Такое деление не учитывало экономических изменений, вызванных развитием капиталистических отношений в промышленности, железнодорожном строительстве, повышением товарности и углублением специализации сельского хозяйства. Многие центры административно-территориальных единиц располагались в населенных пунктах со слабо развитой промышленностью, в то время как рабочий класс — социальная опора большевиков — часто концентрировался в поселениях, не имевших административного значения. Такая ситуация не соответствовала представлениям большевиков, ориентировавшихся на построение общества с обобществлением средств производства и государственным управлением экономикой. Однако до установления советской власти программы административно-территориальной перестройки большевики не разработали.

Общие направления административно-территориальной трансформации новая власть определила в обращении НКВД Советской России к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления». Ближайшей задачей стало перемещение административных центров «в центры промышленной и торговой жизни». На перспективу ставилась и более масштабная задача — «распре-

деление на административные округа, соответствующие экономическому значению отдельных пунктов и экономической связи между собой...»¹.

VI Северо-Западная конференция РКП(б) (I съезд КП(б)Б), принявшая историческое решение об образовании ССРБ (30–31 декабря 1918 г.), признала необходимым прежнее деление «губерния — уезд» заменить системой «район — подрайон». Всего предполагалось образовать семь районов (Барановичский, Витебский, Гомельский, Гродненский, Минский, Могилевский и Смоленский) и 54 подрайона². Этот план на практике так и не был реализован. Первостепенную роль сыграли здесь прежде всего решения ЦК РКП(б) от 16 января 1919 г. о сокращении территории республики путем передачи Смоленской, Витебской и Могилевской губерний в состав РСФСР и объединении остатков ССРБ с Советской Литвой.

Рижский мирный договор (март 1921 г.) надолго закрепил западную границу Советской Беларуси. В составе республики остались шесть ее неполных уездов (Бобруйский, Борисовский, Игуменский, Минский, Мозырский, Слуцкий). В результате территория ССРБ образца августа 1920 г. в марте 1921 г. сократилась со 104 296 км² до 45 969 км² (на 56 %) ³.

К 1923 г. руководство СССР определилось с принципиальными характеристиками новой, советской системы административно-территориального деления. Предусматривалось всю территорию СССР разделить на экономические районы с учетом их специализации и кооперации в общегосударственном масштабе. Важным считалось достигнуть оптимального сочетания централизованного управления экономикой с развитием местной инициативы. Предоставление широкой самостоятельности местным органам власти и ослабление сверхцентрализации периода военного коммунизма составляли суть нэповской модели экономического развития. Это экономическое районирование планировалось совместить с новым административно-территориальным районированием, т. е. достигнуть полного совпадения границ экономических с границами административными.

Экономический принцип должен был стать основой советского варианта административно-территориального деления по трехзвенной формуле «область — округ — район». Область виделась как крупная территориальная еди-

¹ История Советской конституции (в документах). 1917–1956 / сост.: А. А. Липатов [и др.]. М., 1957.

² Пратакол I з'езда Комуністычнай партыі (бальшэвікоў) Беларусі / Ін-т гісторыі партыі і Кастр. рэвалюцыі пры ЦК КП(б)Б; пад рэд. С. Агурскага, М. Леўкова. Мінск, 1934.

³ Административно-политическое строение СССР: по материалам НКВД РСФСР: в 2 ч. / сост. С. И. Сулькевич. Л., 1924. Ч. 1: Изменения административно-территориальных делений СССР за период с 1917 года по 1924 год.

ница с «границами экономического района и крупным производственным центром общесоюзного значения, экономическим влиянием связывающим отдельные части области». Округ (среднее по своим размерам между губернией и уездом) рассматривался как экономико-административный подрайон области и планировался как «объединение в плоскости чисто местного хозяйства» во главе с производственным центром второго порядка. Район (районная волость) по территории должен был превосходить волость в 2–4 раза и представлять собой «мелкую единицу советского управления с местным хозяйственным центром в виде крупного торгово-промышленного поселения»¹.

В связи с первым укрупнением территории Беларуси в 1924 г. руководство БССР по предложению А. Смолыча провело новое районирование БССР. Важнейшими принципами стали упрощение и удешевление аппарата управления, приближение местных органов власти к населению².

В результате административно-хозяйственной реформы 1924 г. прежняя система «уезд — волость — сельсовет» заменялась на систему «округ — район — сельсовет». Новое административно-территориальное деление республики было закреплено постановлением ЦИК и СНК БССР от 2 января 1925 г. В результате реформы вместо бывших 15 уездов, 227 волостей и 3405 сельсоветов республика была поделена на 10 округов, 100 районов и 1202 сельсовета³.

Административно-хозяйственная реформа 1924 г. в БССР базировалась на принципах, первоначально получивших признание и поддержку в центральных партийных и советских органах СССР в качестве основы для проведения административно-территориальных преобразований во всех республиках Союза. Однако официально эти принципы не были утверждены ни в советском, ни в партийном порядке, что создавало возможности значительной их интерпретации в зависимости от конкретных условий союзной республики. Выбор варианта нового административно-территориального деления, сроков и темпов проведения реформы, количественных и качественных параметров административно-территориальных единиц целиком определялся белорусским руководством и не требовал какого-либо согласования или утверждения союзными органами. Решающую роль в подготовке и проведении реформы играли советские органы власти — Президиум ЦИК БССР и СНК БССР — как центры принятия решений и центры управления проведением реформы, а также

¹ Вопросы экономического районирования СССР : сб. материалов и ст. (1917–1929 гг.) / под ред. Г. М. Кржижановского. М., 1957.

² 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., 1983–1989. Т. 3 (1922–1925 гг.). 1984.

³ Дзейнасць Ураду БССР за 1926–1927 гг. Мінск, 1928.

Госплан БССР как центр разработки вариантов административно-хозяйственных преобразований.

В конце 1926 г. завершился процесс возвращения восточнобелорусских земель в состав БССР: постановлением ЦИК БССР от 8 декабря 1926 г. Гомельский и Речицкий уезды Гомельской губернии в их административных границах с городами Гомель и Речица стали частью белорусской республики. Первое время в Гомельском и Речицком уездах сохранялись прежние административные границы волостей и сельсоветов — уезды были названы округами, а волости — районами¹.

Новое укрупнение усилило неравномерность в административном делении БССР. По площади и численности населения районы Гомельского и Речицкого округов уступали районам БССР примерно на 20 %. Средний сельсовет БССР по площади превосходил сельсовет Гомельского и Речицкого округов в 2,8 раза, по населению — в 3 раза². Это требовало упрощения системы управления на новой территории и проведения ее районирования на принципах реформы 1924 г.

Необходимость дальнейшей реорганизации административно-территориального деления БССР диктовалась и задачами разворачивавшейся индустриализации (прежде всего острым дефицитом средств на ее осуществление). Всеобщая экономия, в том числе и путем жесткого сокращения расходов на содержание административно-управленческого аппарата, стала одним из ведущих политико-экономических приоритетов белорусского руководства в середине 1920-х гг.

В апреле 1927 г. в Минске состоялся Объединенный пленум ЦК и ЦКК КП(б)Б, который признал необходимость «в целях сокращения расходов по содержанию округов и в связи с перенесением центра тяжести работ на низовые звенья советской системы» ликвидировать четыре округа (Слуцкий, Речицкий, Борисовский и Калининский), одновременно укрупнив «наиболее мелкие районы... на основе их экономического тяготения»³. Этот вопрос обсуждался в апреле 1927 г. на VIII Всебелорусском съезде Советов, который в своем постановлении продублировал партийное решение⁴.

¹ 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, 1985—1987. Т. 1 (1917—1941 гг.) / сост.: Т. А. Воробьева [и др.]. 1985.

² *Елизаров С. А.* Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919—1991 гг.). Гомель, 2009.

³ 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, 1983—1987. Т. 1 : 1918—1927. 1983.

⁴ Административно-территориальное устройство БССР : справочник : в 2 т. Т. 1 (1917—1941 гг.).

Реорганизация 1927 г. проходила на основе Конституции БССР, принятой VIII Всебелорусским съездом Советов 11 апреля 1927 г. Статья 25 Конституции все вопросы административно-территориального деления относилась к компетенции Всебелорусского съезда Советов и ЦИК БССР¹.

Работа по совершенствованию административно-территориальной системы основывалась на реализации требований, соответствующих принципам новой экономической политики. Особо оговаривалась необходимость создания благоприятных условий для осуществления индустриализации, что составляло важнейшую основу для частичного перерайонирования: глубокая экономика-промышленная увязка окружного центра с районами, а также обеспечение бесперебойного снабжения сырьем основных центров промышленности и улучшение обслуживания их территориальными органами власти.

К началу 1930 г. БССР делилась на 8 округов, 100 районов и 1446 сельсоветов.

Административно-хозяйственная реформа 1924—1927 гг. в целом дала положительный эффект. Однако она не была доведена до конца, а созданная в ее результате система административно-территориального деления не обрела завершенности. Задачи индустриализации и рационализации управленческого аппарата требовали как корректировки теоретических подходов, так и разработки новых вариантов совершенствования административно-территориального деления. Началась подготовка планов ликвидации округов и реорганизации районов на основе развития идей экономического районирования.

Однако политическая линия на усиление централизации управления предопределила изменение подходов к административно-территориальным трансформациям. Постепенный процесс подготовки новой реорганизации административно-территориального деления конца 1920-х гг. был нарушен с началом массовой коллективизации. Первые месяцы ее осуществления выявили недостатки в работе местных (районных и сельских) органов в деле форсирования колхозного строительства, нехватку подготовленных для выполнения такой задачи кадров. Это привело руководство СССР к идее прямого подчинения местных органов управления (прежде всего районов как «узловых пунктов осуществления директив партии и Советской власти») центру, укрепления низового аппарата работниками, способными эффективно проводить на местах единую партийно-государственную политику в деревне. ЦК ВКП(б) 15 июля 1930 г. принял постановление «О ликвидации округов», в котором подчеркивалось: «Во всей работе по ликвидации округов необходимо исходить из ос-

¹ Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускае Сацыялістычнае Савецкае Рэспублікі. Менск, 1927.

новой задачи — максимального приближения партийного, советского, хозяйственно-кооперативного и профсоюзного аппарата к району и деревне»¹. 23 июля 1930 г. это решение было оформлено постановлением ЦИК и СНК СССР, ЦИК и СНК БССР².

В результате все округа были ликвидированы, а районы перешли в непосредственное подчинение республиканским органам власти и управления.

Ликвидация округов в 1930 г. еще не рассматривалась руководством СССР и БССР как начало новой системной перестройки административно-территориального деления, это была лишь реакция на проблемы начального этапа массовой форсированной коллективизации и эмпирический поиск новых подходов к реорганизации системы управления. Продолжались и попытки реорганизации административно-территориального деления на основе реализации прежнего принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования. В июле 1931 г. в БССР было ликвидировано 23 наиболее маломощных района, имевших большой дефицит бюджета и значительно по своим параметрам уступавших среднереспубликанским показателям³. До осени 1934 г. это была общая линия в СССР в отношении районов: с января 1930 г. по июль 1934 г. количество районов в СССР сократилось с 3012 до 2443 (на 19 %), в БССР — со 100 до 72 (на 28 %)⁴.

Процесс создания классической административно-командной системы в СССР не был прямолинейным, а представлял своеобразный «маятник» с периодами определенного возврата к элементам нэповской экономики.

Проведенное укрупнение районов вступало в противоречие с линией на усиление централизованного руководства социально-экономическими процессами и всеобъемлющего партийно-государственного контроля за всеми сферами жизни общества. Большие размеры районов затрудняли выполнение местными органами задачи «более конкретного управления процессами массовой коллективизации» на этапе организационного укрепления уже созданной колхозно-совхозной системы. Приоритет отдавался разукрупнению административно-территориальных единиц: ноябрьский (1934 г.) пленум ЦК ВКП(б) в целях «завершения начатого еще при ликвидации округов райониро-

¹ НАРБ. Ф. 101. Оп. 1. Д. 3773. Решения ЦК ВКП(б), ЦИК и СНК СССР, ЦК ВКП(б) и НК РКИ БССР по вопросам ликвидации округов 1930 г.

² Административно-территориальное устройство БССР : справочник : в 2 т. / сост.: Т. А. Воробьева [и др.]. Т. 1 : (1917—1941 гг.). М., 1985.

³ *Елизаров С. А.* Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919—1991 гг.). Гомель, 2009.

⁴ Административно-территориальное деление Союза ССР на 15 июля 1934 г. / ЦИК СССР. М., 1934.

вания и полного приближения органов управления к селу» дал указание «особенно большие районы разбить на несколько новых районов»¹.

12 февраля 1935 г. постановлением ЦИК и СНК БССР «О новой сети районов Белорусской ССР» создавались 15 «новых» районов². Все они воссоздавались в границах ранее существовавших и ликвидированных в 1927 г. (шесть районов) и 1931 г. (девять районов) с переносом в некоторых случаях райцентров.

Районная реорганизация 1935 г. на практике закрепила отход от принципов экономического районирования 1920-х гг. в пользу районирования административно-политического. За районом, ставшим основным звеном административно-территориального деления, сохранялись административные функции и функции социально-культурного обслуживания населения с урезанным набором функций хозяйственных. В условиях форсированной индустриализации новая промышленность оставалась вне сферы компетенции районного руководства.

Ликвидация округов и рост числа районов привели к усложнению процесса оперативного руководства районами из республиканского центра. Подобного рода проблемы характерны и для других регионов СССР. В одних случаях выход искали в дроблении крупных административно-экономических областей и краев (РСФСР), в других — в образовании дополнительных окружных или областных звеньев административно-территориального деления.

В БССР в июне 1935 г. было принято решение о частичном восстановлении окружной системы. Официально создание четырех округов (Мозырский, Слуцкий, Лепельский и Полоцкий) обосновывалось традиционно: «В целях укрепления руководства советскими и хозяйственными органами, а также улучшения хозяйственной и культурной работы в районах»³.

Вместе с тем возвращение к округам в БССР вызвано и еще одним важным обстоятельством — задачей укрепления советской границы в Беларуси.

Данное решение было принято союзным органом власти, центральным руководством компартии и продублировано в БССР.

С начала 1930-х гг. ситуация с реальным, а не официально декларированным разграничением полномочий союзных и республиканских органов власти и управления по вопросам административно-территориальных преобразований меняется. Складывается практика, когда в нарушение Консти-

¹ 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., 1983–1989. Т. 6: (1933–1937). 1985.

² Административно-территориальное устройство БССР: справочник.

³ Там же. С. 83.

туции СССР 1924 г. и Конституции БССР 1927 г. (как и конституций других союзных республик) вопросы административно-территориальных изменений в союзной республике стали решаться не республиканскими органами, а общесоюзным ЦИК. Все административно-территориальные изменения предварительно согласовывались в центральных союзных партийных и советских органах и только после этого приобретали форму республиканских решений. Обязательным становится первоочередное утверждение их в ЦК ВКП(б). В более явной и жесткой форме инициатива проведения важнейших административно-территориальных преобразований уже исходит из союзных партийных органов.

Эмпирический поиск наиболее эффективного варианта контроля ситуации на местах в условиях быстрого роста социально-экономического потенциала БССР непосредственно из Минска был объективно затруднен. Логика административно-командной системы требовала дальнейшего дробления структуры административно-территориального деления путем воссоздания промежуточного управленческого звена, что привело к образованию в БССР первых четырех областей.

В 1936 г. была принята вторая Конституция СССР, юридически закрепившая новые подходы к административно-территориальному делению государства. По этой Конституции утверждение образования краев и административных областей, а также новых республик в составе союзных республик относилось к ведению СССР в лице его высших органов¹.

I сессия Верховного Совета СССР 15 января 1938 г. постановила утвердить образование в составе БССР пяти областей: Витебской, Гомельской, Минской, Могилевской и Полесской. Соответственно, на I сессии Верховного Совета БССР 26 июля 1938 г. в Конституцию БССР были внесены изменения. Статья 14 в новой редакции фиксировала, что БССР состоит из пяти областей, а ст. 19, определявшая компетенцию высших республиканских органов власти (пункт «б»), получила следующую формулировку: «установление границ и районного деления областей, а также представление на утверждение Верховного Совета СССР образования новых областей в составе БССР»².

Несмотря на наличие конституционного разграничения прав союзных и республиканских органов в вопросах административно-территориального деления (к компетенции органов СССР относилось только утверждение образования новых краев и областей), на практике все процессы администра-

¹ Вопросы экономического районирования СССР : сб. материалов и ст. (1917–1929 гг.) / под ред. Г. М. Кржижановского. М., 1957.

² Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 162. Д. 18. Протокол № 27 заседания Политбюро ЦК ВКП(б) от 21 июня 1935 г.

тивно-территориальных преобразований в республике находились под контролем центральных союзных органов. 15 апреля 1938 г. Президиум Верховного Совета СССР принял решение «О порядке разрешения вопросов административно-территориального деления союзных республик», согласно которому союзные республики не могли принимать решений по вопросам административно-территориального деления, отнесенных к компетенции союзных республик, «без предварительного уведомления и без совета» с Президиумом Верховного Совета СССР. Данное решение противоречило конституционным нормам, но республиканские органы власти выполняли его неукоснительно.

Таким образом, в 1930-е гг. основной тенденцией административно-территориальных изменений становится разукрупнение (дробление) административно-территориальных единиц в условиях укрепления и функционирования классической административно-командной системы. Это дробление на практике способствовало реализации курса на осуществление политики жесткого и постоянного партийно-государственного контроля за всеми политическими, экономическими, социальными и духовными процессами в советском обществе: чем меньше административно-территориальная единица, тем легче было этот контроль осуществлять. Частые изменения в административно-территориальном делении БССР в этот период были следствием эмпирического поиска таких форм организации и иерархического построения местной власти и управления, которые в наибольшей мере отвечали бы новым задачам развития советского общества: ликвидация округов в 1930 г., укрупнение районов в 1931 г., разукрупнение районов и создание четырех приграничных округов в 1935 г., образование областей в 1938 г.

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ВОЕННОГО ПЕРИОДА СТАНОВЛЕНИЯ БЕЛОРУССКОЙ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ (ОКТАБРЬ 1917 г. – ДЕКАБРЬ 1920 г.)

Октябрьская революция 1917 г. означала коренной перелом в судьбе всех народов, населявших бывшую Российскую империю. Менялись основы жизнедеятельности общества в политической, экономической, культурной сферах, в менталитете, моральных и идеологических ориентирах. Пришедшие к власти большевики попытались сразу на практике реализовать романτισко-утопический марксистский проект создания нового общества.

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 и крестьянских депутатов.

Получив известие о победе вооруженного восстания в Петрограде и переходе власти к Советам, президиум исполкома Минского Совета рабочих и солдатских депутатов издал приказ № 1, в котором объявил о переходе в городе власти в руки Совета. 27 октября был создан Ревком (позднее переименованный в Военно-революционный комитет (ВРК) Западной области и фронта). В него вошли К. И. Ландер (председатель), А. Ф. Мясников, М. И. Калманович, Н. И. Кривошеин, В. С. Селезнев, Н. В. Рогозинский, В. М. Фрейман. До формирования областных органов советской власти ВРК объявлялся единственным полномочным органом на всей неоккупированной территории Беларуси и Западного фронта. На местах создаются ревкомы: военревкомы в Витебске (27 октября 1917 г.) и Могилеве (18 ноября 1917 г.), ревком в Гомеле (16 ноября 1917 г.).

По мере усиления позиций большевиков ревкомы передавали власть местным Советам. В ноябре 1917 г. в Минске состоялись съезды Советов рабочих и солдатских депутатов Западной области (19–21 ноября 1917 г.), III съезд крестьянских депутатов Минской и Виленской губерний (18–20 ноября 1917 г.) и II съезд армий Западного фронта (20–24 ноября 1917 г.). Эти съезды выступили в поддержку советской власти и создания единой системы Советов как органов государственной власти.

27 ноября 1917 г. избранные на съездах исполкомы и фронтовой комитет Западного фронта на совместном заседании образовали Исполнительный комитет Западной области и фронта (Облисполкомзап) во главе с большевиком Н. В. Рогозинским. В свою очередь Облисполком сформировал исполнительный и распорядительный орган власти — Совет Народных Комиссаров (СНК) во главе с большевиком К. И. Ландером (он же комиссар внутренних дел). Комиссаром военных дел стал А. Ф. Мясников, продовольствия — М. И. Калманович, финансов — И. П. Феденев, по национальным делам — С. И. Берсон, земледелия — Н. М. Дайнеко, труда — И. Я. Алибегов, торговли и промышленности — В. М. Фрейдман, юстиции — В. С. Селезнев, социального обеспечения — В. И. Краснов. Советы Витебской и Могилевской губерний Облисполкомзапу и его СНК не подчинялись, так как не принимали участия в его создании. В то же время Облисполкомзап принял решение о разгоне Всебелорусского съезда, состоявшегося в середине декабря 1917 г., 1742 делегата которого представляли различные регионы Беларуси.

Постепенно ликвидировались прежние органы местной власти и управления — городские думы, управы, земства. Реальная власть переходила к местным

Советам. Но оккупация практически всех белорусских территорий к марту 1918 г. прекратила этот процесс. 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. Березины.

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, им принадлежала вся полнота военной и гражданской власти до создания органов гражданской администрации. В административно-политических вопросах эти военсоветы подчинялись Реввоенсовету (РВС) Западного района¹.

14—15 ноября 1918 г. РВС Западного района обороны утвердил образование Могилевского, Минского, Бобруйского, Молодечненского, Свенянского, Двинского и Режицкого военных Советов². Они формировались из начдивов и комбригов частей, занимавших оставленные немцами территории, а также назначавшихся РВС комиссаров.

По мере ухода немецких войск в течение декабря 1918 г. военные Советы расформировывались и 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»³.

Ревкомы почти повсеместно создавались в уездных центрах, реже — в волостях и деревнях. В подавляющем большинстве случаев ревкомы формировались военным командованием совместно с местными большевиками после занятия частями Красной армии населенных пунктов, в ряде случаев — большевистскими подпольными организациями еще в условиях немецкой оккупации (Бобруйск, Быхов, Слуцк, Браславль, Шклов)⁴.

¹ 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. Окт. революции и социалист. стр-ва БССР. Минск : Беларусь, 1968—1971 / сост.: Э. Л. Козловская [и др.]. Т. 1 : (февраль 1918 — февраль 1919 г.). 1968.

² Там же. С. 306, 308—310.

³ Революционные комитеты БССР (ноябрь 1918 — июль 1920 г.) : сб. док. и материалов / отд. правовых наук АН БССР, Центр. гос. арх. Окт. революции и социалист. стр-ва БССР ; сост.: В. А. Круталевич [и др.]. Минск, 1961.

⁴ Борьба за Советскую власть в Белоруссии. 1918—1920 гг. : сб. док. и материалов : в 2 т. Т. 1 (февраль 1918 — февраль 1919 г.) / сост.: Э. Л. Козловская [и др.]. 1968.

Состав и структура ревкомов не были определены какими-либо правовыми нормами — эти вопросы решали на местах самостоятельно, ориентируясь на нормы Конституции РСФСР 1918 г., различные положения и инструкции о формировании губернских, уездных и волостных исполкомов и сельских Советов.

В волостях и деревнях создавались выборные органы власти — Советы. 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.¹ Общее руководство перевыборами возлагалось на губернские и уездные исполкомы (в белорусском случае — на соответствующие ревкомы), а непосредственно на местах — на комбеды, которые прекращали существование после проведения перевыборов Советов. По избрании сельских Советов в каждой волости созывался волостной съезд Советов для формирования нового состава волостного исполкома. Каждые десять членов сельского Совета должны были отправить 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 уисполкома в соответствии с декретами советской власти и инструкциями наркоматов. При сельсоветах создания отделов не предусматривалось².

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 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.³

¹ Декреты Советской власти / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории АН СССР. М., 1968. Т. 4 : 10 ноября 1918 г. — 31 марта 1919 г.

² Там же. С. 115, 751.

³ Там же. Т. 2 : 17 марта — 10 июля 1918 г.

Большинство из этих задач носило декларативный характер: местная власть не имела реальных экономических, финансовых и административных возможностей для решения проблем «культурного и хозяйственного развития» и «всех вопросов местного значения». На деле главной и единственной ее 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.

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 выбирали депутатов из представителей городских Советов и волостных съездов Советов из расчета один депутат на 10 тыс. жителей, а от городов — по одному депутату на 2 тыс. избирателей, но не свыше 300 депутатов на всю губернию. На уездные съезды выбирали представителей сельсоветов: один депутат на 1 тыс. 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 было превышать по губернии — 25, уезду — 20 и волости — 10. Правом избирать и быть избранными в Советы пользовались граждане РСФСР в возрасте старше 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.), частных торговцев; монахов и служителей церквей и религиозных культов; служащих и агентов бывшей полиции; признанных душевнобольными или умалишенными, а также осужденных за преступления на срок приговора¹.

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

Таким образом, к моменту провозглашения ССРБ Советы стали единственными органами власти и управления на местах².

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

¹ Декреты Советской власти. Т. 2: 17 марта — 10 июля 1918 г.

² Петриков П. Т. Ревкомы Белоруссии. Минск, 1975.

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. Когда составы местных Советов не устраивали большевиков, такие Советы распускались и проводились перевыборы под жестким контролем со стороны представителей вышестоящих партийных и советских органов. Ревкомы ликвидировались после завершения всей процедуры выборов в Советы и формирования соответствующих исполкомов.

В связи с 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 губернии¹.

Реализация в соответствии с решениями ЦК РКП(б) от 16 января 1919 г. решений о сокращении территории ССРБ и ее дальнейшем соединении с Советской Литвой не способствовала формированию системы органов местной власти Советской Беларуси. В принятой на I Всебелорусском съезде Советов (2–3 февраля 1919 г.) Конституции ССРБ она не была прописана, за исключением заявления о том, что «Белоруссия объявляется республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» и «вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам»².

В результате к концу существования «первой ССРБ» в республике 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 чрезвычайные органы власти — революционные комитеты — и свидетельствовали о стремлении большевиков строить систему управления на принципах новой, советской демократии с характерными для 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 «польза делу революции».

В связи с образованием ЛитБел ССР Временное правительство ССРБ, выполнявшее одновременно и функции Минского губисполкома, прекратило свою деятельность. Это потребовало создания для Минской губернии своего губернского органа советской власти, и 25 февраля 1919 г. ЦИК ССРБ

¹ Революционные комитеты БССР (ноябрь 1918 — июль 1920 г.): сб. док. и материалов.

² История советской конституции (в документах). 1917–1956 / сост.: А. А. Липатов [и др.]. М., 1957.

принял решение о создании Минского губревкома во главе с большевиком И. С. Савватиевым¹.

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 отделами 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 строительству².

Быстрое наступление польских войск в феврале привело к оккупации территории Гродненщины и упразднению Гродненского губревкома решением ЦИК СССР от 25 февраля 1919 г.³

После захвата польскими войсками Вильно с конца апреля 1919 г. административным центром ЛитБел ССР стал Минск. В Минск переехали правительство, Совет обороны, ЦИК и другие центральные органы. Для ликвидации дублирования органов власти и управления Минский губревком был упразднен, а его функции перешли к Совету обороны, СНК и другим республиканским органам⁴.

Летом 1919 г. в связи с тяжелым положением на фронтах в Советской России восстанавливается система ревкомов. 17 июля в соответствии с решением ЦК КП(б)ЛиБ ЦИК ЛитБел вынес постановление об образовании Минского губревкома, ему 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 губревкома⁵.

¹ Революционные комитеты БССР (ноябрь 1918 — июль 1920 г.): сб. док. и материалов.

² *Круталевич В. А.* История Беларуси: становление национальной державности (1917—1922 гг.). 2-е изд., доп. Минск, 2003.

³ *Петриков П. Т.* Ревкомы Белоруссии.

⁴ Там же.

⁵ Революционные комитеты БССР (ноябрь 1918 — июль 1920 г.): сб. док. и материалов.

На неоккупированной поляками прифронтовой территории Беларуси создание ревкомов активизируется с осени 1919 г. из-за наступления войск А. И. Деникина. 6 октября 1919 г. организован Витебский, а 23 октября — Гомельский губернские военно-революционные комитеты. В декабре 1919 г. в подчинении РВС XVI армии находились 11 уездных ревкомов: Борисовский, Быховский, Витебский, Горецкий, Лепельский, Могилевский, Оршанский, Полоцкий, Рогачевский, Сенненский и Чаусский¹.

Приказом РВС XVI армии от 19 ноября 1919 г. при создании уездных и волостных ревкомов все местные исполкомы распускались и передавали дела ревкомам, отделы исполкомов продолжали работать, подчиняясь ревкому. Члены уездных ревкомов назначались РВС армии по согласованию с губернскими властями (губисполком или губревком) с обязательным включением в состав ревкома представителя действовавшей в этом районе дивизии. Члены волревкомов назначались уездревкомами по соглашению с военкомом расположенной в районе бригады 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»².

В декабре 1919 г. при РВС XVI армии учреждался отдел ревкомов, он комплектовал и инструктировал ревкомы, согласовывал их деятельность с местными партийными и советскими органами³.

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.

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

¹ Революционные комитеты БССР (ноябрь 1918 — июль 1920 г.): сб. док. и материалов. С. 21, 217.

² Там же. С. 226—228.

³ *Петриков П. Т.* Ревкомы Белоруссии.

В связи с наступившей мирной передышкой 2 января 1920 г. Совет Рабоче-Крестьянской обороны РСФСР принял постановление об упразднении губернских и уездных ревкомов¹. На его основании приказом армиям Западного фронта от 11 января 1920 г. ревкомы стали упраздняться, а власть на местах вновь стала переходить к прежним составам Советов².

В апреле 1920 г. широкомасштабным наступлением польских войск начался второй этап польско-советской войны. В июле 1920 г. части советских III, IV, XV и XVI армий Западного фронта перешли в наступление на территории Беларуси. Во всех освобожденных от оккупации уездах до выборов Советов в качестве временных органов власти вновь создавались уездные и волостные военно-революционные комитеты (ревкомы). К началу августа 1920 г. на освобожденной белорусской территории действовал 21 уездный ревком. Для руководства ревкомами 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 фронта³. Основную роль в восстановлении системы органов советской власти на освобожденных территориях на первом этапе сыграли армейские и дивизионные советские отделы.

После ухода наступающих на запад частей Красной армии решающая роль в укреплении местной советской управленческой системы переходила к партийным и советским органам. Для организации советской власти и местных парторганизаций (в условиях крайней малочисленности территориальных большевистских ячеек) создавались партийно-организационные тройки.

Возобновление деятельности Минского губревкома во главе с А. Г. Червяковым было оформлено 11 июля 1920 г. При губревкоме создавались 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 губстатбюро⁴.

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.

¹ Революционные комитеты БССР (ноябрь 1918 — июль 1920 г.): сб. док. и материалов.

² *Петриков П. Т.* Ревкомы Белоруссии.

³ *Маргунский С.* Государственное строительство Белорусской ССР на первом этапе ее развития. Минск, 1953.

⁴ История государства и права Белорусской ССР: в 2 т. Т. 1: (1917—1936 гг.). 1970.

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 100 человек населения (но не более 50 депутатов). Исполком сельсовета избирался в количестве от одного (с числом жителей менее 10 тыс. человек) до трех (свыше 10 тыс. человек) членов. Организация отделов при сельском Совете по-прежнему не предусматривалась¹.

Волостной исполнительный комитет избирался сроком на шесть месяцев волостным съездом Советов в составе от трех до пяти человек. Волисполком из своей среды избирал председателя, его заместителя и секретаря. Количество отделов при волисполкомах увеличилось до четырех: управления, земельный, военный и новый — народного образования².

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): проведение военных мобилизаций, борьба с дезертирством из Красной армии и «трудовым» дезертирством, охрана революционного порядка, предупреждение и борьба с контрреволюционными выступлениями и уголовными преступлениями, проведение продразверстки, 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... благоустройству деревень... 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. Свои инструкции создавали и местные органы власти, в результате структура местных ревкомов отличалась в разных уездах. На основе этих положений ВЦИК армейское командование, учитывая особенности ревкомов как чрезвычайных органов власти, издавало собственные инструкции. Свои инструкции создавали и местные органы власти, в результате структура местных уездных и волостных ревкомов отличалась в разных уездах.

¹ История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. Т. 1 : (1917—1936 гг.). 1970.

² Там же. С. 344—347.

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 формально, на бумаге и фактически не работали. Повсеместно ощущался острый дефицит кадров, как «ответственных руководителей» (председатели ревкомов, руководители их отделов и других советских учреждений), для которых обязательным было членство в большевистской партии, так и рядовых советских служащих (технические и канцелярские работники).

В связи с успешным наступлением Красной армии и эйфорией от военных успехов белорусское руководство было уверено, что война на белорусские территории уже не вернется. 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 принял решение о проведении волостных и уездных съездов Советов, выборах в Минский Совет и созыве II съезда Советов Белоруссии¹.

На местах началась работа по подготовке выборов в местные Советы. Однако 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 Минске².

Только заключение польско-советского перемирия в октябре 1920 г. позволило стабилизировать ситуацию на незанятых поляками белорусских территориях и продолжить повсеместный 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 Советов³.

В результате проведения контролируемых большевиками выборов (непропорциональное представительство города и деревни, лишение избирательных прав значительной части населения, проведение повторных выборов Советов,

¹ Петриков П. Т. Ревкомы Белоруссии.

² Революционные комитеты БССР и их деятельность по упрочению Советской власти и организации социалистического строительства (июль — декабрь 1920 г.): сб. док. и материалов.

³ Петриков П. Т. Ревкомы Белоруссии.

состав которых не устраивал большевиков) к середине декабря 1920 г. были сформированы сельские, городские, волостные и уездные Советы и их исполнительные органы, в которых по мере повышения их административного статуса доля большевиков значительно увеличивалась.

Таким образом, завершение активной фазы военных действий на польско-советском фронте позволило осуществить окончательный переход от чрезвычайных органов власти и управления военного времени к гражданской системе Советов. В условиях военного времени большевики проявили тактическую гибкость в выборах форм организации местных органов власти и управления. При обострении ситуации на фронтах проходил быстрый переход к чрезвычайным органам — ревкомам, позволявшим концентрировать усилия населения, всех органов и организаций на военные нужды. При наступлении мирной передышки возвращались к выборным процедурам (в их последовательно-большевистской трактовке) и формированию гражданских органов — Советов.

К началу 1921 г. в большинстве случаев строго централизованной, построенной по вертикали властной системы на местах создано не было. Такая система существовала лишь в нормативно-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. 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.

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ БССР В 1921–1937 гг.

ПОПЫТКИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В БССР (1921–1929 гг.)

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 Советов¹. На практике это означало, что на территории ССРБ 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.

В 1921 г. начались первые шаги по реализации новой экономической политики. Это вызывало необходимость изменения роли местных Советов, активизации их деятельности в сфере экономики. Предполагалось, что этому будут способствовать новые положения о волостных исполкомах и сельских Советах (практически полностью копировавшие аналогичные российские), принятые III Всебелорусским съездом Советов (10–16 декабря 1921 г.)².

Как и ранее, волисполкомы избирались волостными съездами Советов на шесть месяцев в составе от трех до пяти членов и официально являлись в период между волостными съездами Советов высшими органами власти в пределах волостей. Сохранялась прежняя структура волисполкомов, принципиально не менялись и их функции. Правда, в условиях перехода к мирному развитию декларировалась задача организации и содействия поднятию сельского хозяйства с указанием конкретных направлений деятельности (ремонт сельскохозяйственных машин и орудий, устройство прокатных пунктов, осушение болот, орошение, удобрение и т. п.).

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 часто фиктивно. 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.

Сельский Совет, как и ранее, определялся высшим органом власти в пределах его границ. Срок работы сельсоветов в Положении не устанавливался, однако решением III Всебелорусского съезда Советов был продлен с трех до шести месяцев. В сельсоветах с количеством жителей до 600 устанавлива-

¹ История советской конституции (в документах) 1917–1956 / сост. А. А. Липатов [и др.]. М., 1957.

² Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик : 1917–1936 гг. : сб. док. : в 3 т./ редкол.: М. П. Георгадзе [и др.]. М., 1959–1960. Т. 2 : Съезды Советов советских социалистических республик : сб. док. 1917–1922 гг. 1960.

лась платной лишь должность председателя, свыше 600 — должности председателя и секретаря.

Функции сельсоветов оставались прежними, хотя и были более детализированы. 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.

Первыми полноценными законодательными актами ССРБ, регулировавшими вопросы организации всех местных органов власти и управления (от сельских до уездных), стали утвержденные 7 октября 1922 г. ЦИК ССРБ положения о сельсоветах, волостных и уездных съездах Советов и их исполкомах¹. Однако и при разработке этих законодательных актов в ССРБ прежде всего руководствовались действовавшими в то время нормативно-правовыми актами РСФСР.

Положения подтверждали существовавшую систему органов местной власти и управления: 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» формировал президиум, который между заседаниями исполкома 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). Срок полномочий сельсовета увеличивался с шести месяцев до одного года. Сохранялась норма еще военного времени, запрещающая председателям и членам сельских Советов самовольно оставлять свои выборные должности. Главным в деятельности сельсоветов (как и прежде) было «выполнение всех постановлений вышестоящих исполнительных комитетов и содействие представителям власти в выполнении возложенных на них задач».

Волостные съезды Советов созывались один раз в год и формировались из расчета четыре депутата на 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 группам: вопросы земельные, культурно-просветительские и здравоохранения, управления и военно-трудовые. Член волисполкома «прикреплялся» (как и члены сельсовета) к своей выборной должности и не мог оставить ее до перевыборов без ведома и согласия уисполкома.

¹ СУ ССРБ. 1922. № 11. Ст. 142–144.

Основные задачи волисполкомов оставались прежними, но более детализировались. Главной их задачей, как и ранее, было принятие мер «по выполнению важных распоряжений высших органов власти». Хозяйственные функции были незначительные. Однако отсутствие у волостных исполкомов собственных материально-финансовых средств превращало и их в чисто гипотетические.

По новому Положению на уездные съезды Советов избирались представители от всех Советов, имевшихся на территории уезда. Норма представительства на уездный съезд Советов традиционно обеспечивала большинство делегатов за городским населением: если от сельсоветов один делегат избирался от 2 тыс. 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 (в целях экономии финансовых средств) до 11 (максимум) членов и 5 кандидатов. Уисполком для осуществления текущих мероприятий избирал свой президиум из трех человек. При уисполкоме предусматривалось создание девяти отделов: управления, земельного, военного, народного образования, труда, продовольствия, финансового, 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 постановлениям республиканских ЦИК или СНК. Однако самостоятельность уисполкома ограничивалась не только существовавшим законодательством, но и правом отмены его постановлений решениями ЦИК (или Президиума ЦИК) и СНК республики. В числе новых задач, возлагавшихся на уездные исполкомы, следует прежде всего отметить возможность составления местного бюджета и издание обязательных постановлений.

В целях экономии средств на содержание государственного аппарата III сессия ЦИК БССР (26—31 июля 1923 г.) постановлением «Об упрощении аппарата уездных исполкомов» утвердила новую структуру уездного исполкома: президиум, секретариат, административный, благоустройства, финансово-налоговый, земельный, военный отделы и инспекция труда. Уездное ГПУ и статбюро сохранили 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 подразделов милиции, уголовного розыска, мест заключения, а также ЗАГС и уездного отделения Центрархива. Отдел благоустройства руководил всей работой по образованию, здравоохранению, социальному обеспечению и коммунальному (местному) хозяйству, имея в своей структуре соответствующие подразделения и общие на них хозяйство, бухгалтерию и канцелярию. Финансово-налоговый отдел включал два подразделения: налоговый и финансовый. Земельный и военный отделы продолжали функционировать на прежних основаниях¹.

7 октября 1922 г. ЦИК ССРБ впервые принял Положение о Советах центра Белоруссии — г. Минска, уездных и заштатных городов и поселков городского типа². В соответствии с этим Положением выделялись (кроме столицы — г. Минска) уездные, заштатные (неуездные) города и поселки городского типа. К последним относились «местности, населенные в большинстве фабрично-заводским элементом». Городские Советы создавались сроком на один год во всех уездных городах независимо от количества населения в них. В заштатных городах и поселках городского типа с населением менее 10 тыс. человек избирался не городской, а сельский Совет. Как и ранее, в уездных и заштатных городах, а также поселках городского типа, где располагались волостные Советы, отдельных горисполкомов не создавалось, а их функции выполняли уездные или объединенные волостные исполкомы. Горсовет имел, по существу, те же задачи в пределах города, что и уездный Совет в границах уезда. Однако на деле горсоветы, не имея своей структуры органов управления и финансовых средств, занимались главным образом проведением торжественных заседаний. В отличие от других местных органов власти для вовлечения членов горсовета в советское строительство Совет мог образовывать секции. Каждого члена горсовета 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. Положение не предусматривало создания местечковых Советов.

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

¹ НАРБ. Ф. 6. Оп. 1. Д. 168. Л. 70.

² СУ ССРБ. 1922. № 11. Ст. 141.

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 были утверждены 17 июля 1924 г. II сессией ЦИК БССР¹.

По положению об окружных съездах Советов и их исполкомах высшим органом власти на территории округа являлся окружной съезд Советов, сформировавшийся 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, рассматривать и утверждать окружной бюджет и принятый горсоветом бюджет окружного города, отчеты по выполнению этих бюджетов. К административным функциям съезда относились избрание окружного исполкома (окрисполкома), 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 от пяти до 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 к 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 административный отдел. Президиуму окрисполкома подчинялось окружное управление милиции и уголовного розыска. При окрисполкоме состояли ГПУ, окружная прокуратура, уполномоченный Высшего Суда Республики, статбюро и отделение Центрархива.

¹ СУ БССР. 1924. № 13. Ст. 114–116.

В сферу компетенции окрисполкома помимо текущей административной работы вошли: руководство, направление и объединение деятельности всех находившихся в пределах округа советских учреждений; охрана революционного порядка; издание обязательных постановлений и наложение административных взысканий и т. п. В отношении наркоматов права окрисполкома соответствовали прежнему уисполкому — он мог под свою коллективную судебную ответственность приостанавливать проведение постановлений наркоматов, если они «явно не соответствовали постановлению правительства». А вот наркоматы официально не имели права 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 подготовки отчетов по выполнению местных бюджетов. На исполком возлагалось руководство государственными промышленными и торговыми предприятиями окружного значения, участие в регулировании государственной, кооперативной и частной торговли и промышленности и т. п. 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.

Согласно Положению о районных съездах Советов и их исполкомах 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.

Исполнительный орган власти — районный исполком (райисполком) избирался районным съездом Советов в составе пяти постоянных членов 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 хо-

зяйства, промышленности, торговли и кооперации, благоустройства, охраны труда, культурно-просветительской, здравоохранения и социального обеспечения, содействия судебно-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, наблюдение за правильным ведением государственного и местного лесного хозяйства, эксплуатацией госземлющества и т. п. В сфере промышленности райисполком руководил находившимися в его ведении промышленными предприятиями и наблюдал за неподведомственными.

Согласно Положению 1924 г. о сельских Советах 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 2 до 4 тыс. из расчета один депутат на 200 человек. Вновь возвращались местечковые Советы: устанавливалось, что в бывших уездных городах, местечках и прочих поселениях городского типа образуются местечковые Советы согласно особому о них Положению.

Права и обязанности сельских Советов по существу не менялись, однако некоторые их функции 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».

При каждом сельсовете предусматривалось создание постоянных комиссий: сельскохозяйственной, культурно-просветительской и санитарной, финансово-налоговой, местного хозяйства и благоустройства, торгово-кооперативной. Эти комиссии должны были предварительно прорабатывать вопросы, относящиеся к сфере деятельности сельсовета, и после их утверждения президиумом сельсовета сами же их и выполнять.

Сельсоветы избирались от сел, деревень, хуторов и других населенных пунктов (от 2 до 4 тыс., один депутат на 200 чел. населения). В сельских местностях с малой плотностью населения (на территории с численностью не менее 500 чел.) могли быть созданы, с разрешения окружного исполнительного

комитета, сельсоветы с количеством депутатов не менее 10 чел. Президиум сельсовета состоял из трех членов во главе с председателем. На основе районирования вместо 3277 сельсоветов было создано 1202 укрупненных сельсовета, из которых 42 национальных и 48 местечковых. Создание национальных сельских Советов осуществлялось в соответствии с постановлением Второй сессии ЦИК БССР VI созыва «О административном делении БССР». Было выделено 19 еврейских сельсоветов, 14 — польских, 5 — латышских, 2 — немецких, польско-еврейский и великорусский, в которых проживало около 73 тыс. чел. Делопроизводство, как и другая деятельность в этих сельсоветах, осуществлялось на языках этих национальностей. В составе сельских и местечковых Советов в течение 1926—1927 гг. удельный вес белорусов возростал (до 91,23 %).

26 сентября 1924 г. вступило в действие новое Положение о городских Советах окружных и заштатных городов и поселков городского типа¹. Оно практически полностью копировало предыдущее, а изменения коснулись только перемен в классификации городских поселений — вместо «уездных» появилось новое название — «окружные».

В целом местные органы власти и управления получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий, что активизировало деятельность низового аппарата управления. По своим правам и обязанностям окрисполкомы почти соответствовали губисполкомам РСФСР, а райисполкомы — уисполкомам. Окрисполкомы в сравнении с ликвидированными уисполкомами БССР избавились от мелких административно-хозяйственных функций, благодаря чему получили больше возможностей осуществлять общее руководство, плановую и организационную деятельность. Начали разрабатываться перспективные планы хозяйства округов, райисполкомы в сравнении с волисполкомами получили большую самостоятельность с довольно широкими бюджетно-хозяйственными правами, которые дали им возможность проявить свою инициативу.

Однако к концу 1924 г. зримые успехи в реализации курса на оживление деятельности Советов, изменение 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. По оценке белорусского НКВД, сельсоветы так и не смогли стать «центром общественной жизни... ее строителем и руко-

¹ СУ БССР. 1924. № 19. Ст. 176.

водителем», по-прежнему не имели «достаточного авторитета», часто будучи «совсем беспомощными во всех хозяйственных, кооперативных и общественных кампаниях»¹.

На активизацию деятельности местных органов власти и управления были направлены новые положения о сельских и местечковых Советах, районных съездах Советов и райисполкомах, утвержденные ЦИК и СНК БССР 3 и 10 июля 1925 г.²

Райисполком (по примеру окрисполкома) получил право от своего имени издавать обязательные постановления по вопросам охраны общественного порядка, благоустройства, здравоохранения и борьбы с незаконным винокурением, стихийными бедствиями и отравками.

Сельские и местечковые Советы могли 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.

В структуре сельских и местечковых Советов появлялся президиум: сельсоветовский — из трех членов, местечковый — от трех до семи 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 «мертвожденными» и лишь усложнили процедуру решения местных вопросов.

Важнейшим новшеством явилось предоставление сельским и местечковым Советам права иметь собственный бюджет. 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 возлагались практически нереальные, трудновыполнимые обязанности: организация больниц, амбулаторий, фельдшерских пунктов и других лечебно-санитарных учреждений.

3 июля 1925 г. ЦИК БССР утвердил новый список городских поселений: городов 25 (окружных — 10, неокружных — 15), местечек — 49. Главным кри-

¹ *Елизаров С. А.* Становление и развитие системы местных Советов БССР в 1919–1929 гг. Гомель, 2016.

² Белорусская Советская Социалистическая Республика / предисловие И. А. Адамовича. Минск, 1927.

терием становился количественный: город — поселение с населением более 5 тыс. чел., местечко — от 3 до 5 тыс. При этом социально-экономические показатели развития населенных пунктов рассматривались лишь как корректирующие. Все поселения, ранее относившиеся к городским, но не вошедшие в этот список, переводились в категорию поселений сельского типа (села)¹.

3 апреля 1926 г. было принято новое Положение о горсоветах БССР². Согласно ему 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 хозяйственно-го 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.

Менялась структура управления городом. Горсоветы создавали свой исполнительный орган — президиум горсовета. 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. Ввиду особого значения для жизни города 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.

Конституция БССР 1927 г. закрепила систему местных органов власти и управления. Высшим органом власти в границах округа и района являлся окружной или районный съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, а их исполнительными органами — окружные или районные исполнительные комитеты, которые в период между съездами

¹ Административно-территориальное устройство БССР : справочник : в 2 т. Т. 1 : (1917—1941 гг.) / сост.: Т. А. Воробьева [и др.]. 1985.

² СЗ БССР. 1926. Отд. 1. № 17. Ст. 60.

осуществляли высшую власть на данной территории. Предусматривалась организация также сельских, местечковых и городских Советов, в отношении которых Конституция 1927 г. не использовала определение (привычное для положений об этих властных структурах) «высшие органы власти на своих территориях»¹.

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. Разрабатывались проекты перехода на функциональную и инспекторскую системы управления. Функциональную систему предполагалось распространить прежде всего на наркоматы и частично — на окрисполкомы, где 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 (нарком, председатель окружного исполкома). 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 окружных отделов в районы и горсоветы. Функции общего руководства, надзора и планирования в масштабах округа передавались инспекторам окрисполкома.

Переход на новую систему начал осуществляться после принятия в декабре 1927 г. ЦИК и СНК БССР постановления «О реорганизации и упрощении советского аппарата и о расширении прав местной власти»². За центральным аппаратом закреплялись функции планирования, регулирования, общего управления и контроля, а функции конкретного управления децентрализовались и передавались окрисполкомам, а от окрисполкомов — райисполкомам и горсоветам. Аппарат окружных органов значительно упрощался. Часть прежних отделов сохранялась: секретариат (организационные функции и техническое обслуживание всех инспекций), административный, 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.

¹ Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускае Сацыялістычнае Савецкае Рэспублікі. Менск, 1927.

² СЗ БССР. 1928. № 6. Ст. 36.

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.

Расширялись и возможности сельских и местечковых Советов. В частности, 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 реализованным только в конце 1930-х гг.) была возможность создания в городах с населением свыше 100 тыс. человек районных Советов¹.

Идеи реформирования системы государственного управления получили свое развитие на XVI Всесоюзной партконференции (апрель 1929 г.)².

До повсеместного осуществления этой реорганизации было решено предварительно проверить различные ее варианты на практике в нескольких административно-территориальных единицах: 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. В БССР решение о создании Витебского опытно-показательного округа было оформлено постановлением ЦИК и СНК республики от 22 июля 1929 г.³

Исполнительные функции Витебского окрисполкома значительно сокращались, большая их часть передавалась райисполкомам и Витебскому горсовету. 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. 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.

¹ СЗ СССР. 1928. № 10. Ст. 86, ст. 362.

² 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., 1970—1984. Т. 4 : (1927—1931 гг.). 1970.

³ СЗ СССР. 1929. № 45. Ст. 389; Отд. 1. № 28. Пост. 166.

Первоначально институт ответственных исполнителей на практике был внедрен на уровне окрисполкома. Каждый сотрудник полностью отвечал за порученное дело и имел заместителя (один 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.

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 носили декларативный характер, не имели 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.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ КРЕСТЬЯНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ БССР В 1920-е гг.

Широко распространено мнение, что общинные отношения в центральной и западной частях Беларуси перестали существовать еще в результате реализации «волочной померы». В. Ф. Голубев полагает иначе и применяет термины «крестьянская община», «сельская община», «сельское общество» как тождественные. А. И. Маскевич по отношению ко второй половине XIX в. уже различает «сельское общество», или «громаду» («форма общественной организации крестьян, единица самоуправления»), и «крестьянскую общину» («форма крестьянского землевладения, которая существовала в сельской громаде наряду с подворным»). По ее мнению, сельское общество как административно-территориальная единица крестьянского самоуправления в Беларуси начало действовать после 1861 г., а община отныне становится исключительно право-

вой единицей, которая контролировала вопросы землепользования. Сельское общество определяется во второй половине XIX в. основной формой организации сельской жизни и быта. В начале XX в., по мнению М. В. Довнар-Запольского, традиционные черты общинных отношений, включая переделы земли, постепенно исчезали, но громада в Беларуси сохраняла существенные функции, определявшиеся обычным правом. При этом в ее собственности находились земли общего пользования (прежде всего лес и выпасы). Белорусский крестьянин проявлял к своей «громаде» не меньшее уважение, чем русский крестьянин к «вобществу» своей деревни.

Громада («земельное общество») в Беларуси оставалась важнейшим социальным институтом и в 1920-е гг. Частная собственность на землю была ликвидирована, но крестьянская громада являлась важнейшим регулятором социальных отношений, прежде всего в сфере земель общего пользования (лес, выгоны, сенокосы). Она воспринималась как коллективное, объединяющее начало, в котором соединились национальные и социальные требования белорусов. «А кто там идет, а кто так идет в огромнейшей той громаде? Идут белорусы», — писал Я. Купала. Традиция как сущность крестьянской жизни способствовала преемственности во всех сферах, включая производственную.

Для понимания роли и места органов крестьянского самоуправления, их взаимодействия с сельсоветами следует отметить, что в середине 1920-х гг. в БССР было проведено районирование.

В БССР на 1 января 1925 г. насчитывалось 30 659 населенных пунктов, наибольшее количество которых находилось в Витебской округе, немного уступала по этому показателю Полоцкая округа. На один район в среднем приходилось 12 сельсоветов, а на один сельсовет — около 25 населенных пунктов. Благодаря районированию удалось существенно сократить штат, а соответственно, и расходы, поднять заработную плату оставшимся работникам сельских учреждений. Среди работников сельских Советов и районных исполнительных комитетов преобладали мужчины (97—98 %). Подавляющее большинство из них имели невысокий уровень образования или не получили его вообще. Ситуацию стремились исправить с помощью краткосрочных курсов по подготовке председателей и секретарей сельсоветов. При сельских Советах создавались постоянные комиссии, прежде всего сельскохозяйственная, культурно-просветительская и санитарная, финансово-налоговая, местного хозяйства и благоустройства, торгово-кооперативная и ревизионная. К этой работе привлекалась местная интеллигенция (агрономы, землемеры, учителя, врачи и т. д.).

Среди вопросов, которые решали сельсоветы, значительное место занимали сбор сельскохозяйственного налога, ремонт дорог и мостов, школ, упорядочение лесов местного значения, организация моторных дружин и мелиоративных товариществ. По отзывам населения, районирование позволило

почувствовать наличие местной власти. Вместе с тем крестьянство воспользовалось перевыборами, чтобы провести своих депутатов и избавиться от коммунистов. Предвыборные собрания, которые были перегружены отчетами, не очень беспокоили крестьян, занятых насущными сельскохозяйственными делами. В результате многие из них превращались в обычную «говорильню» («слушали и приняли во внимание»). Из местных органов власти наверх направлялись письма, в которых крестьяне жаловались, что отношения крестьянства к работе сельсоветов «фамильярные, переходящие к грубому неуважению». В одном из отчетов указывалось, что в лице своего Совета они видели «не власть, а слугу, который их обслуживает и обязанного обслуживать, так как он от них зависит, так как на службу могут и не выбрать». Вместе с тем уже 1920-е гг. переполнены примерами того, что работники сельсоветов использовали свое положение для собственного обогащения. Власти старались заменить выборные должности постоянными работниками сельских Советов. Это коснулось секретарей сельских Советов, которые вели делопроизводство и в скором времени в глазах крестьянина превратились в главного представителя советской власти в деревне.

Стремительные перемены создавали определенные вызовы для стабильного функционирования системы крестьянской жизни. В таких условиях как альтернатива им восстанавливалась и одновременно трансформировалась роль общины и громады. Сформированные культурные стереотипы и мотивация проявлялись в повседневности, быту и в индивидуальной жизни. Положения Земельного кодекса БССР 1923 г. разрешали использовать в качестве нормативных документов уставы (приговоры) земельного общества и местные обычаи, если их применение не противоречит закону. В связи с укрупнением БССР в 1924 г. соответствующий пункт Земельного кодекса 1925 г. сохранял только уточнение «для земельных обществ также (приговорами)», но исключалось действие местных традиций. Заметно сохранение традиций еще в одном существенном аспекте. Если земля долгое время не обрабатывалась, то землепользователь (как раньше владелец) терял свое право на нее и наделялся при возвращении уже на другой основе и в другом месте (п. 16 кодексов 1923 г., 1925 г.).

В земельных кодексах БССР 1920-х гг. главным органом, который решал все дела земельного общества, определялся сход (собрание). Сельский сход решал важнейшие вопросы на местном уровне: налогообложение и школьные дела, перевыборы деревенской милиции и выборы десятских, подписка на периодические издания. На собрании определялось даже то, как собрать средства, чтобы купить бумагу для сельсовета, избирался школьный совет и формировались средства на покупку учебников для школы. Собрание определяло

порядок землепользования, вопросы пользования общими угодьями (выгоны, прогоны, воды и т. д.), одобряло устав, исключение и вступление в общество, решало вопросы о разделе земли. Земельное общество имело возможность приобретать имущество, заключать договоры, выступать истцом и ответчиком в суде и ходатайствовать в других организациях.

На собраниях крестьянство выступало солидарно. Власти тревожило сближение середняков и зажиточного крестьянства на почве недовольства льготами по налогу, противопоставления себя бедняку, требования выдвигать на выборные должности тех, кто может отвечать за свои решения имуществом. Часть крестьянства была недовольна тем, что лозунг партии «лицом к деревне» рассматривался как «лицом к бедноте».

Властям приходилось объяснять привычному решать на своем собрании все вопросы крестьянству, что «вопросы Конституции как основного закона государства не подлежат пересмотру собраниями отдельных граждан и их на голосование ставить нельзя». Звучали также требования, чтобы на сельских сходах обсуждать вопросы налогообложения. Согласно Земельному кодексу БССР 1925 г. (п. 50—52) указывалось, что общий сход (собрание) решал «важнейшие вопросы жизни общества: выход на хутора и отруба, пользования общими угодьями и др.».

Наиболее активно выступали женщины, ракурс сравнения ситуации на основе повседневных дел выступал в таком случае наиболее ярко. Крестьянка из Полоцкого района, к примеру, отмечала, что лишение «кулачки» голоса для нее лично ничего не меняет: «Будет она сидеть дома в шелковом платье, сытая и в теплой квартире, а я просидела здесь до пяти часов и приду домой в холодную избу, которую нечем топить, нечем детей и скот покормить, так что мне до того, что я имею голос, а сама голодная и холодная, лучше бы Советская власть помогла». Зажиточное крестьянство занимало более активную позицию на собраниях, отстаивая свои интересы, оно стремилось в этих целях использовать и Советы. Даже те, кто был лишен избирательных прав, приходили и агитировали. Бедняки же, наоборот, старались уклониться от оплачиваемой работы.

Сталкиваясь с проявлениями бюрократизма, сельские сходы в ряде случаев подменяли собой Советы. Противостояние еще больше усилилось с началом коллективизации. Решение о самообложении должно было приниматься сельским сходом, поэтому на деле его было трудно реализовать. С января 1928 г. сбор самообложения начал осуществляться органами государственной власти. Сельские сходы во время коллективизации нередко не поддерживали власть. В 1929 г. принимается новое Положение о сельских сходах. Отныне они могли проходить только с ведома сельских Советов, и на

этих собраниях могли присутствовать лишь крестьяне, сохранившие избирательные права. В новом Положении о сельских Советах определялось, что «сельский Совет является высшим органом власти в пределах его территории». Для обеспечения преимущества в Советах сторонников коллективизации были проведены перевыборы этих органов местной власти. Заметной была и цель избавиться от той части аппарата батрацкого происхождения, которая характеризовалась чрезмерным радикализмом. Подобные подходы были задействованы при реализации Положения о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах, которое было принято в феврале 1931 г. Согласно протоколу заседания Политбюро ЦК ВКП(б) в тех районах, где было коллективизировано не менее 75 % крестьянских хозяйств, земельные общества ликвидировались, соответственно распускались и сельские сходы. Несмотря на желание властей осуществить определенный синтез сельских Советов и собраний, заметно было стремление отдать предпочтение именно сельсоветам.

Таким образом, реализация новой экономической политики в белорусском селе в течение 1922–1928 гг. опиралась на механизмы крестьянского самоуправления. Заметно, что и в это время земельное общество (громада) в Беларуси отличалось по своим функциям (отсутствие переделов земли и др.) от традиционной крестьянской общины, отстаивало трудовой, а не уравнилельный принцип распределения земли. Отказ от новой экономической политики в конце 1920-х гг. вызвал не только унификацию в области государственного управления, но и ликвидацию традиционных крестьянских институтов. Через механизмы сельского и колхозного собраний громада некоторое время сохраняла свое влияние, прежде всего как форма мотивации к труду и социально-го перевоспитания.

УСИЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ СИСТЕМЫ И ПЕРЕСТРОЙКА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ (1930–1937 гг.)

С конца 1920-х гг. в СССР усиливаются центробежные тенденции. Уже сточилась государственная политика по ограничению и вытеснению частного, свертыванию рыночных отношений в пользу государственного централизованного управления обобществленным народным хозяйством. Меняется и сущность деятельности органов власти — централизованное планирование становится основным методом государственного управления. Это привело к перестройке всей структуры государственного аппарата, системы соподчинения и новому разграничению функций разных его звеньев.

Переход к массовой форсированной коллективизации сельского хозяйства обусловил значительную корректировку функций сельсоветов, в первую очередь в сфере административной. 21 апреля 1930 г. Президиумом ЦИК БССР было утверждено новое Положение о сельских Советах¹, которое фактически дублировало союзные «Основные положения об организации сельских Советов в Союзе ССР», принятых ЦИК СССР 3 февраля 1930 г.² Прежняя фраза о сельсоветах как высших органах власти в пределах их территории дополнялась определением их как органов пролетарской диктатуры. Главной задачей сельсоветов объявлялось руководство «широко развернувшейся коллективизацией сельского хозяйства и связанной с этим ликвидацией кулачества как класса». Духом классовой борьбы пронизано новое Положение о сельских Советах: они должны были вести борьбу «со всеми искривлениями классовой пролетарской линии», «решительно пресекать и ликвидировать антисоветскую борьбу кулацких и нэпмановских элементов», организовывать «батрацкие, бедняцкие и середняцкие массы для борьбы с кулачеством, добываясь хозяйственного вытеснения капиталистических элементов».

Наиболее существенной являлась норма, позволяющая вышестоящим органам власти оперативно менять состав сельского Совета, если он не удовлетворял требованиям нового курса на массовую сплошную коллективизацию. Райисполкомы своими постановлениями могли в случае обнаружения «полной бездеятельности сельсовета или искривления им классовой пролетарской линии» распускать Советы, не удовлетворяющие требованиям нового курса, и проводить их досрочные перевыборы. Степень «бездеятельности» определяло партийно-советское районное руководство, исходя не только из общей стратегии форсированного строительства социализма, но и из собственных ее интерпретаций.

Этим документом фактически ликвидировался такой институт крестьянского самоуправления, как сельский сход. В Положении появился отдельный пункт «Об общих собраниях избирателей и руководстве ими», в котором дублировалось Положение о сельских сходах от 2 марта 1929 г. Только вместо названия «сельский сход» вводилось «общее собрание сельсовета».

Одновременно с общими собраниями ежемесячно должны были собираться пленумы сельсовета. Круг вопросов, решавшихся на этих пленумах, определен не был — фактически пленум мог рассматривать любые вопросы жизни сельсовета. Определялась лишь исключительная компетенция пленума сельсовета: утверждение сельского бюджета и отчета о его исполнении; выборы делегатов на районный съезд Советов, президиума, председателя, заме-

¹ СЗ БССР. 1930. Отд. 1. № 23. Пост. 153.

² Там же. 1930. № 16. Ст. 172.

стителя председателя, секретаря и уполномоченных сельсовета, председателя сельского суда.

Сельскому совету предоставлялось право рассматривать все вопросы местного значения. В области административной они могли издавать обязательные постановления, привлекать население к трудовой, транспортной и гужевой повинностям, взysкивать штрафы, выдавать удостоверения личности и регистрировать акты гражданского состояния, давать разрешение на проведение религиозных процессий и др. В сфере сельского и лесного хозяйства наряду с главной задачей по «социалистическому переустройству сельского хозяйства путем коллективизации бедняцко-средняцких хозяйств» на сельсоветы возлагалось руководство проведением посевных кампаний и поднятием урожайности во всех формах крестьянского хозяйствования — от колхозов до частных хозяйств. Сельсоветы владели имуществом и предприятиями местного значения, контролировали выполнение законов и правил о труде, ведали всей сетью культурно-просветительских учреждений на своей территории и т. п.

Во всех сельсоветах вводились самостоятельные бюджеты. На сельские бюджеты возлагались расходы на содержание сельсовета, местных учреждений образования и здравоохранения, имуществ и предприятий сельского подчинения, дорог, мостов и переправ местного значения, связь, благоустройство. Фиксировались и доходные источники. К традиционным относились неналоговые доходы от имущества и предприятий местного значения, средства самообложения, местные налоги и сборы, отчисления от единого сельскохозяйственного налога (не менее 30% его поступления) и государственных доходов соответственно решениям вышестоящих органов. Появились и новые доходные источники — поступления от колхозов: отчисления и целевые доходы, передаваемые постановлениями колхозов, а также часть средств колхозных фондов улучшения бытовых и культурно-просветительских учреждений.

При сельсоветах и местечковых Советах БССР в целях «приближения суда к населению, вовлечению в работу суда широких трудящихся масс и разгрузки народных судов от рассмотрения мелких уголовных и гражданских дел» еще с 1928 г. функционировали сельские и местечковые суды, которые заменили собой ранее существовавшие примирительные камеры. Первоначально они действовали на основании Временного положения о судах при сельских Советах, утвержденного ЦИК и СНК БССР 1 сентября 1928 г.¹ 27 декабря 1929 г. ЦИК и СНК БССР утвердили Положение о сельских и местечковых судах, которое вводилось в действие 15 января 1930 г.² Сельские и местечко-

¹ СЗ БССР. 1928. № 25. Ст. 243–244.

² Там же. 1930. Отд. 1. № 3. Пост. 13–14.

вые суды создавались сельскими и местечковыми Советами в составе 15 человек: председатель, его заместитель и 12 народных заседателей.

Суды решали дела об умышленных побоях, хулиганстве, клевете, оскорблении действиями, словами или письменно (за исключением рабкоровских и селькоровских заметок), самоуправстве, краже, уничтожении или повреждении чужого имущества (если стоимость причиненного вреда не превышает 50 тыс. руб.), мелких имущественных (на сумму не свыше 100 руб.) спорах. Сельские и местечковые суды не имели права рассматривать дела о трудовых спорах (в том числе и о зарплате), об уплате алиментов, о возмещении за увечье, авторском праве, а также те, в которых одной из сторон являлись государственное учреждение или предприятие, общественная или кооперативная организация.

Сельские суды могли применять следующие меры воздействия: предупреждение, общественное порицание, выговор, денежный штраф не более 25 руб., поступавший в доход государства, принудительное выполнение определенной общественной работы на срок не более 15 дней. Постановления сельского суда считались «окончательными и обжалованию не подлежали», хотя в то же время могли быть приостановлены народным судьей с последующим рассмотрением на заседании народного суда.

Однако эта редакция Положения действовала недолго. 29 сентября 1930 г. Президиум ЦИК СССР принял постановление «Об организации сельских судов»¹. В нем появились некоторые новации, требовавшие корректировки белорусского Положения. 18 января 1931 г. ЦИК и СНК БССР утвердили новое Положение о сельских и местечковых судах². Дополнительно в их компетенцию передавались дела об уплате алиментов, о трудовых спорах и разделах хозяйств. В то же время из юрисдикции сельских и местечковых судов изъяли дела о кражах.

Смягчались меры наказания, применявшиеся сельскими (местечковыми) судами. Во-первых, максимальная сумма денежного штрафа сокращалась до 10 руб., которые (в целях укрепления сельских и местечковых бюджетов) теперь должны были расходоваться на общие культурные мероприятия местного значения и на нужды отдельных местных общественных организаций. Во-вторых, сельский суд мог назначить исправительные работы на срок не более пяти дней. В-третьих, решение сельского суда могли отменять в порядке судебного надзора не только народные судьи, но и работники прокуратуры.

17 апреля 1932 г. постановлением ЦИК СССР «О сельских общественных судах» «в целях дальнейшего развития самостоятельности широких колхоз-

¹ СЗ СССР. 1930. № 51. Ст. 531.

² Там же. 1931. Отд. 1. № 4. Пост. 30–31.

ных и бедняцко-средняцких масс деревни и воспитания путем общественного воздействия трудовой дисциплины» компетенция сельских общественных судов была значительно расширена¹. Сельские суды вовлекались в выполнение государственных заготовительных заданий, которые в начале 1930-х гг. рассматривались как важнейшие политико-хозяйственные кампании. Им передавались дела, связанные с невыполнением единоличными бедняцко-средняцкими хозяйствами обязательств по поставкам государству сельхозпродукции в случаях, когда было, по мнению сельсовета, желательно ограничиться мерами общественного воздействия, а не привлекать к судебной или административной ответственности.

Массовая форсированная коллективизация привела к росту краж общественного имущества в колхозах, принимавших опасные для государства размеры. В связи с этим сельским судам вернули дела о кражах. Прежде всего они должны были рассматривать дела о краже и порче колхозного имущества, нанесении ущерба колхозу колхозниками и единоличниками при условии, если ущерб не превышал 50 руб. Однако уже в сентябре 1932 г., после принятия 7 августа 1932 г. постановления ЦИК и СНК СССР «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности», из подсудности сельских судов были изъяты дела о хищении колхозного имущества, остались лишь дела о преступлениях против личной собственности колхозников и единоличников². Меры наказания по постановлению от 7 августа 1932 г. (в качестве меры судебной репрессии за хищение (воровство) колхозного и кооперативного имущества применялась высшая мера социальной защиты — расстрел с конфискацией всего имущества и с заменой при смягчающих обстоятельствах лишением свободы на срок не менее 10 лет с конфискацией всего имущества) явно превосходили компетенцию сельских судов. Соответствующие изменения были внесены и в белорусское Положение о сельских и местечковых судах.

Контроль за выполнением решений сельских судов возлагался на сельских исполнителей. Институт сельских исполнителей действовал при сельсоветах с 1924 г. С началом массовой коллективизации власти всячески стремились активизировать их деятельность. Борьба с хищениями социалистической собственности, невыполнением единоличниками заготовительных кампаний требовала привлечения к ней сельского актива. Именно сами сельские жители лучше всех карательных органов знали практически о всех действиях своих

¹ СЗ СССР. 1930. № 29. Ст. 180.

² Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы. М., 2000. Т. 3 : Конец 1930 — 1933. С. 477—479.

односельчан, и скрыться от внимательного наблюдения соседей было невозможно. В 1930-е гг. сельские исполнители действовали на основании постановлений ЦИК и СНК БССР от 15 июня 1932 г.¹

Институт сельских исполнителей представлял собой, по сути, разновидность обязательной повинности (при уклонении от этой обязанности крестьяне привлекались к уголовной ответственности), которую должны были выполнять все крестьяне в порядке очереди крестьянских дворов, находившихся на территории сельсовета. Так что вряд ли стоит рассматривать сельских исполнителей как добровольных помощников правоохранительных органов, проявление общественной инициативы.

Круг обязанностей сельских исполнителей был достаточно обширным: обеспечение общественного порядка на территории населенного пункта, борьба с хулиганством, охрана государственной, колхозной и кооперативной собственности, сопровождение арестованных до пункта расположения милиции, наблюдение за противопожарным и санитарным состоянием населенного пункта, контроль за осуществлением приговоров, решений и определений судов и т. п. До середины 1930-х гг. в обязанности сельских исполнителей входило даже проведение избирательных кампаний в Советы. Институт сельских исполнителей действовал до конца 1950-х гг.

Решающая роль в осуществлении планов массовой форсированной коллективизации отводилась районным органам власти и управления. 13 октября 1930 г. ЦИК и СНК СССР утвердили Основные положения о районных съездах Советов и райисполкомах. Аналогичные положения, фактически копировавшие союзные, были приняты ЦИК и СНК БССР 15 февраля 1931 г.²

Районный съезд Советов (как и ранее) объявлялся высшим органом власти на территории района. Нормы представительства на районный съезд по-прежнему были нацелены на обеспечение в их составе «пролетарского большинства»: один делегат на 500 жителей сельских и местечковых Советов, от горсоветов, совхозов (работники которых относились к категории «рабочие») и промышленных предприятий, находившихся за городской чертой, — один на 100 избирателей. Компетенция райсъездов также принципиально не менялась.

В период между съездами высшим органом советской власти на территории района являлся его исполнительный комитет. Также традиционно главным в деятельности райисполкомов оставалось «проведение в жизнь законов и распоряжений советской власти». Соответственно приоритетам политики форсированного строительства социализма были скорректированы и зада-

¹ СЗ БССР. 1932. № 44. Пост. 96.

² Там же. 1930. № 15. Пост. 134.

чи райисполкомов: «организация рабочих, колхозников, батраков, бедноты и середняцкого крестьянства для выполнения плана индустриализации страны и социалистического переустройства сельского хозяйства на основе коллективизации, кооперирования и строительства советских хозяйств», «неуклонное проведение политики наступления на капиталистические элементы города и деревни и ликвидация кулачества как класса на базе сплошной коллективизации».

Специальный раздел посвящался планово-статистической работе райисполкомов. Переход к планово-директивному характеру развития общества, составляющему принципиально новую черту советского варианта модернизации, выводил эту сферу деятельности местных органов власти из второразрядных в число приоритетных.

Конкретные права и обязанности райисполкомов в различных сферах жизни района были в большей мере, чем прежде, детализированы. Однако говорить о значительном расширении сфер ответственности райисполкомов в социально-экономической и культурной областях в связи с ликвидацией округов оснований нет.

Состав членов райисполкома увеличивался в два раза — до 30 членов и 10 кандидатов. Исполком выбирал президиум в количестве 11 человек (в том числе председатель, заместитель и секретарь) и трех кандидатов. Закреплялась организация при райисполкомах четырех отделов: общего, земельного, финансового, управления милиции и уголовного розыска. Сохранились планово-статистическая часть и районная РКИ, а также должности инструктора по советскому строительству, районных инспекторов по здравоохранению, местному хозяйству и дорожному строительству, по снабжению, по народному образованию, по труду и социальному страхованию, по социальному обеспечению, по военным делам, по физической культуре. Вновь создавался комитет по улучшению труда и быта работниц и крестьянок. В районах с развитой местной промышленностью и коммунальным хозяйством разрешалась организация особого отдела местного хозяйства и дорожного строительства.

Вместе с тем принятое СНК СССР 25 мая 1931 г. Положение о рабоче-крестьянской милиции фактически выводило районную милицию из подчинения местным органам советской власти¹. Во-первых, начальники местных органов милиции подчинялись непосредственно начальникам вышестоящих органов милиции и несли перед ними полную ответственность за состояние и работу соответствующего органа милиции (хотя указывалось на необходимость руководствоваться «указаниями Советов народных комиссаров автономных республик, местных исполкомов и горсоветов, при которых состоят

¹ СЗ СССР. 1931. № 3. Т. 247.

соответствующие органы милиции»). Во-вторых, начальники районных и городских управлений милиции назначались начальниками главных управлений милиции БССР, а местные исполкомы и горсоветы обладали лишь правом отвода кандидатур.

Новое Положение более жестко регламентировало отношения по вертикали власти. Впервые в отдельную главу были выделены «Взаимоотношения районных органов власти с вышестоящими органами власти» (8 статей). Постановления ЦИК, Президиума ЦИК и СНК БССР являлись обязательными для райисполкома. При этом Президиум ЦИК и СНК БССР мог приостанавливать, изменять и отменять любые постановления райисполкома (ст. 55). Такое же право белорусские высшие органы советской власти имели в отношении решений районных съездов Советов (ст. 10). С другой стороны, райисполком имел право приостанавливать распоряжения только республиканских наркоматов и только «в исключительных случаях», когда «эти распоряжения противоречат распоряжениям органов, которым народные комиссариаты подчинены» (ст. 60). Подобная трактовка давала широкие возможности для распространения ситуационного отношения высших органов власти БССР к решениям местных Советов, на деле фактически закрывая возможность проявления нормативно закрепленной самостоятельности на местах.

Постановлением ЦИК и СНК БССР от 15 мая 1931 г. были конкретизированы права райисполкомов и Советов в издании обязательных постановлений и порядок наложения ими административных взысканий¹. В сферу действия этих постановлений входили вопросы, касавшиеся повседневных потребностей местного населения. Именно они волновали всех местных жителей, касались каждого из них в отдельности, затрагивали даже самого аполитичного члена советского общества. Местные власти определяли порядок открытия и деятельности мест для зрелищ и игр, работы гостиниц, бань, парикмахерских, столовых и других предприятий общественного пользования, регулировали вопросы организации торговли, санитарного содержания улиц, жилищ, дворов, школ, водопроводов, ассенизации, наружного ремонта строений, планирования и застройки домов, противопожарной охраны (при подавляющем большинстве деревянных зданий и сооружений), охраны парков, скверов, садов и т. п.

С переходом к форсированному строительству социалистического общества экономия расходов на содержание административно-управленческого аппарата перестает рассматриваться как первоочередная задача совершенствования системы управления. На первый план выходят, как и в первые годы советской власти, вопросы установления постоянного и всемерного кон-

¹ СЗ БССР. 1931. Отд. 1. № 19. Пост. 155.

троля за работой непосредственных исполнителей (различного рода предприятия, организации, учреждения, отдельные официальные лица). Это приводило к расширению аппарата местных Советов, прежде всего районного звена. В БССР решениями ЦИК и СНК БССР от 9 февраля и 3 сентября 1932 г. во исполнение постановления ЦИК и СНК СССР при всех райисполкомах создавались дополнительно отделы народного образования, районная плановая комиссия, отделы дорожного хозяйства, в районах со значительно развитой местной промышленностью и коммунальным хозяйством — отделы местного хозяйства.

В феврале 1932 г. в Положение о районных съездах Советов и райисполкомах было внесено важное изменение — ст. 12 дополнилась возможностью исключения из состава райисполкомов их членов за «искривление в своей работе классовой пролетарской линии», «осуществление порочащего проступка или преступления», «лишение избирательного права», «выезд на постоянное проживание за пределы района».

15 марта 1934 г. постановлением ЦИК и СНК СССР «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства» и соответствующим постановлением ЦИК и СНК БССР от 4 апреля 1934 г. ликвидировалась во всех советских и хозяйственных органах функциональная система построения аппарата и ставилась задача перестроить его, начиная от низовых звеньев до наркоматов включительно, на производственно-территориальной основе¹. Это прежде всего предполагало значительное возрастание личной ответственности руководителей всех советских и хозяйственных органов за состояние дел на подконтрольной территории, в организации и на предприятии.

Во всех областях советской и хозяйственной работы ликвидировались коллегии, исключение делалось только для выборных советских органов (Советы, исполкомы), хотя реально при новой системе это исключение мало на что влияло — снижение роли коллегиального управления Советами (да и в других сферах жизни) шло неуклонно еще с середины 1920-х гг.

При этом все повышенные требования одновременно значительно поднимали и роль самих руководителей советских органов в системе власти и управления — на них теперь замыкались все управленческие действия в рамках регионов.

В постановлении ЦИК СССР от 27 мая 1934 г. «Об организационной работе Советов» предлагалась перестройка органов управления, занимавшихся вопросами работы среди национальных меньшинств: вместо национальных

¹ СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 103 ; 1934. № 14. Пост. 64.

комиссий при президиумах ЦИК союзных республик создавались специальные отделы национальностей с самостоятельным аппаратом. Отдельный пункт гласил: «Там, где в настоящее время отделов национальностей и нацкомиссии нет и где по условиям работы создание этих отделов будет признано нецелесообразным, работа среди национальностей возлагается на организационный отдел, в котором выделяется соответствующая инструкторская группа»¹. Руководство БССР в данном вопросе подошло «творчески», воспользовалось этой оговоркой для ликвидации вообще нацкомиссий при местных Советах: постановлением Президиума ЦИК БССР от 15 июля 1934 г. «Об организационной работе Советов» нацкомиссии при райисполкомах и горсоветах ликвидировались вообще, а вся ответственность «за всестороннее обслуживание нацменьшинств» возлагалась на президиумы райисполкомов и горсоветов².

Решение о начале отмены с 1 января 1935 г. карточной системы и переходе к свободной реализации продовольственных и промышленных товаров привело к реорганизации системы управления торговлей и созданию более разветвленной ее структуры на местах. Постановлением ЦИК и СНК БССР от 24 ноября 1934 г. в Минском, Витебском и Гомельском горсоветах, семи райисполкомах создавались отделы внутренней торговли, в 12 — инспекции внутренней торговли, в остальных районах вводились должности старших районных инспекторов³. С мая 1936 г. еще в девяти районах республики инспекции были реорганизованы в отделы внутренней торговли⁴.

15 февраля 1935 г. постановлением ЦИК и СНК БССР утверждалось положение о земельных комиссиях БССР⁵. В БССР земельные комиссии были ликвидированы с началом массовой коллективизации постановлением ЦИК БССР от 17 января 1930 г., а все землеустроительные дела на местах передавались райисполкомам.

Земельные комиссии восстанавливались только для разрешения всех спорных вопросов, связанных с землепользованием колхозов. Вопросы землеустройства единоличников не входили в компетенцию этих комиссий. Комиссии должны были следить за обязательной передачей земли раскулаченных крестьянских хозяйств в колхозы, а также не допускать колхозам наделять из своих земель выходящих из колхоза крестьян (им разрешалось выделять землю только из свободного государственного земельного фонда).

¹ СЗ СССР. 1934. Отд. 1. № 31. Пост. 234.

² Государственный архив Гомельской области (ГАГО). Ф. 208. Оп. 1. Д. 1049. Л. 52.

³ СЗ БССР. 1934. № 48. Пост. 242.

⁴ Там же. 1936. № 14. Пост. 57.

⁵ Там же. 1935. № 8. Пост. 41.

До 1934 г. регистрация актов гражданского состояния находилась в компетенции низовых Советов: сельских, местечковых и городских. В 1934 г. органы ЗАГС как организации системы текущего учета населения были включены в систему реорганизованного в этом же году НКВД, превратившись в составную часть контрольно-репрессивного силового механизма. Постановлением СНК БССР от 15 ноября 1934 г. при городских и районных отделах НКВД с 1 октября 1934 г. создавались городские и районные бюро записей актов гражданского состояния. Служба сотрудников ЗАГС была ранжирована по милицеейским чинам, соответственно и по размерам зарплаты работники бюро приравнивались к работникам милиции, что делало их работу материально привлекательной¹.

После ликвидации округов в 1930 г. были внесены изменения и в систему городских Советов. 25 августа 1930 г. Президиум ЦИК БССР принял постановление «О подчиненности городских Советов в связи с ликвидацией округов и об их структуре»². Во-первых, города Минск, Витебск и Гомель были выделены в самостоятельные административно-территориальные единицы, а их Советы стали непосредственно подчиняться Президиуму ЦИК БССР. Горсоветы других городов переходили в прямое подчинение райисполкомам. Во-вторых, в городах с численностью населения свыше 50 тыс. человек в структуре горсоветов создавались отраслевые отделы: коммунального хозяйства, административно-массовый, финансовый, РКИ, плано-статистическая часть, инспектариат, в городах с населением от 20 до 50 тыс. — отделы: коммунального хозяйства, финансовый, административная часть и инспекториат; в остальных горсоветах отделы не создавались, а вся работа осуществлялась через инспекториат.

В связи с ростом социально-экономического потенциала крупнейших промышленных центров БССР постановлением Президиума ЦИК БССР от 5 июня 1936 г. для Минского, Витебского и Гомельского городских Советов утверждалась расширенная структура. В Минском горсовете создавалось 12 структурных единиц: секретариат, плановая комиссия, архитектурно-планировочное управление, инспекция социального обеспечения и семь отделов (организационный, финансовый, народного образования, здравоохранения, коммунального хозяйства, местной промышленности, внутренней торговли). В основном структура Витебского и Гомельского горсоветов копировала структуру Минского горсовета. Отличие было в отсутствии в Витебском и Гомельском горсоветах архитектурно-планировочного управления при наличии земельного отдела и дорожной инспекции³.

¹ СЗ БССР. 1934. № 48. Пост. 246.

² ГАГО. Ф. 296. Оп. 1. Д. 185. Л. 22об.

³ СЗ БССР. 1936. № 24. Пост. 116–117.

В 1935 г. в связи с появлением четырех приграничных округов создавался и окружной аппарат власти и управления: окрисполком, девять отделов (общий, земельный, народного образования, охраны здоровья, финансовый, социального обеспечения, коммунального хозяйства, внутренней торговли, дорожный), плановая комиссия и сектор кадров при председателе окрисполкома.

Конституционным принципом формирования местных органов власти и управления советская власть провозгласила принцип их выборности снизу доверху как подтверждение «подлинно демократичного» (т. е. советского) характера нового общественного строя.

Население участвовало лишь в выборах сельских, местечковых и городских Советов, в результате которых определялся не только их персональный состав, но и делегаты на волостные (районные) съезды Советов. В свою очередь волостные (районные) съезды избирали волостные (районные) органы власти и делегатов на уездный съезд, уездный (окружной) — соответственно избирал уездные (окружные) 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 государственной власти и управления были выборы в сельсоветы.

Советское законодательство 1920 — первой половины 1930 г. предусматривало непропорциональную систему, обеспечивавшую в крестьянской стране преобладание городского представительства в выборных органах, которое усиливалось по мере возрастания административного статуса этих органов.

Выборы не носили всеобщего характера. По Конституции БССР 1927 г. правом избирать и быть избранным в Советы могли пользоваться, независимо от веры и национальности, граждане БССР обоего пола, достигшие 18 лет. Однако часть населения была лишена избирательных прав («лишенцы») по классовым и социальным признакам. В Конституции БССР 1927 г. не имели права избирать и быть избранными (кроме душевнобольных и осужденных) лица, пользующиеся наемным трудом для получения прибыли; лица, живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.); частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители религиозных культов всех вер; бывшие служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, члены царствовавшего в России дома. В 1923 г. «лишенцы» составили 1,7 % лиц старше 18 лет, в 1924 г. — 1,6 %, в 1927 г. — 1,45 %, в 1929 г. — 1,8 %, в 1931 г. — 2,16 %.

Для выборов 1920-х гг. общим являлось постоянное нагнетание партийными органами обстановки «обострения классово-борьбы» как охранитель-

ной реакции на потенциальные угрозы политической власти большевиков, исходящие от нэповской экономической либерализации.

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 г. 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 полномочий 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 простого использования административных ресурсов.

С 1923 г. избирательные кампании уже проходили в условиях нового официального курса «лицом к деревне», ориентировавшего 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. 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. 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 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 «осереднячивания». Эта линия была закреплена на перевыборах 1926 г., официально властью признанных первыми после завершения Гражданской войны «широкими и демократическими».

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 мощ-

ными 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, отгеснив 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 обеспечивало необходимый власти результат.

Третий период (1927—1931 гг.) связан с реанимацией курса на превращение сельсоветов в «органы диктатуры пролетариата в деревне». Начинается свертывание новой экономической политики, на первый план выходят задачи непосредственного строительства социализма. Центральным направлением деятельности всех партийных и советских органов в перевыборной кампании вновь становится работа с деревенской беднотой и колхозным крестьянством и обеспечение за ними решающих позиций в сельсоветах. В проведении выборов расширяется использование административных ресурсов. Сельсоветы так и не стали опасным для партийно-советской власти легальным органом, способным быть выразителем традиционного крестьянского консерватизма и сопротивления инициированным властью радикальным преобразованиям в деревне. Они окончательно превратились в аппарат, представляющий интересы беднейшей части крестьянства и легитимизировавший все мероприятия партийно-советского руководства на местах.

Четвертый период — выборы 1934 г. Результаты массовой коллективизации, устранение возможных оппонентов власти среди крестьянства в результате политики «ликвидации кулачества как класса», отработанная многими годами система достижения необходимого результата на предыдущих перевыборах уже не вызывали у партийно-советских властей сомнений и тревоги по поводу их итогов. Выборы совершенно утратили свое основное значение как арены борьбы за власть, способ смены правящих элит и представительства разнообразных интересов населения. Их необходимо было наполнить понятным для власти и населения содержанием, придать им определенный смысл и целеполагание. В результате выборы 1934 г. превратились в «смотр побед социалистического строительства», в одну из обычных «политико-хозяйственных кампаний», в «орудие организации миллионов масс рабочих, колхозников и советской интеллигенции на дальнейшую

борьбу за построение социализма и укрепление Советов — органов пролетарской диктатуры».

Таким образом, переход на рубеже 1920—1930-х гг. к политике форсированной индустриализации и сплошной коллективизации привел к созданию адекватной централизованной системы управления. Эта система предполагала, во-первых, концентрацию управленческих функций не только стратегического, но и тактического характера в союзных органах власти и управления, сокращение сфер самостоятельности нижестоящих управленческих структур и их первоочередную ориентацию на исполнение указаний сверху, во-вторых, создание механизма, позволяющего наиболее эффективно проводить решения высшей власти на местах. В условиях жесткой борьбы за проведение сплошной коллективизации сельского хозяйства и усиление регламентации всех сторон жизни села районные органы власти и управления стали решающим звеном реализации властных приоритетов высшего партийно-государственного руководства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Административно-территориальное устройство БССР : справочник : в 2 т. / Гл. арх. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права Акад. наук БССР. — Минск : Беларусь, 1985—1987. — Т. 1 : 1917—1941 гг. / сост.: А. И. Карпачева [и др.] ; редкол.: В. А. Круталевич, В. В. Лашкевич, В. Н. Жигалов. — 1985. — 388 с.

Андреев, Е. М. Население Советского Союза, 1922—1991 / Е. М. Андреев, Л. Е. Дарский, Т. Л. Харьковская. — М. : Наука, 1993. — 142 с.

Вишневский, А. Ф. Организация и деятельность милиции Беларуси. 1917—1940 гг. Историко-правовые аспекты / А. Ф. Вишневский — Минск : Тесей, 2000. — 224 с.

Головко, А. А. Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927—1936 годах / А. А. Головко. — Минск : Изд-во Белорус. гос. ун-та, 1968. — 125 с.

Голубеў, В. Ф. Сельская абшчына ў Беларусі XVI—XVIII стст. / В. Ф. Голубеў. — Минск : Беларус. навука, 2008. — 405 с.

Елизаров, С. А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919—1991 гг.) / С. А. Елизаров. — Гомель : Гомел. гос. техн. ун-т, 2009. — 222 с.

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

Канстытуцыя (Асноўны закон) Беларускай Сацыялістычнай Савецкай Рэспублікі. — Выд. афіц. — Мінск : Выд. Кіраўн. спраў СНК і экан. нарады БССР, 1927. — 56 с.

Круталевич, В. А. Административно-территориальное устройство БССР / В. А. Круталевич. — Минск : Наука и техника, 1966. — 133 с.

Круталевіч, В. А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917–1945 гг.) : вучэб. дапам. / В. А. Круталевіч, І. А. Юхо. – Мінск : Беларус. навука, 1998. – 237 с.

Лагун, С. Р. Укрепление Советов Белоруссии и повышение их роли в строительстве социализма / С. Р. Лагун. – Минск : Наука и техника, 1970. – 304 с.

Органы государственного управления Белорусской ССР (1919–1967 гг.) / Акад. наук БССР, Ин-т философии и права ; редкол.: Г. Ф. Басов [и др.]. – Минск : Наука и техника, 1968. – 327 с.

Смолич, А. Размяшчэнне насельніцтва па тэрыторыі Беларускай ССР = Verteilung der Bevölkerung auf dem Territorium der Weissruthenischen Sozialistischen Sowjet Republik / А. Смолич. – Мінск : Друк. Беларус. акад. навук, 1929. – 36 с.

Ходзін, С. М. Мадэрнізацыйныя працэсы ў Беларусі : трансфармацыя сялянскай псіхалогіі і традыцыйных сялянскіх інстытутаў (першая палова XX ст.) / С. М. Ходзін // Гіст.-археал. зб. / Ін-т гісторыі НАН Беларусі. – Мінск, 2016. – Вып. 31. – С. 72–78.