

С. А. Елизаров

**МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ БССР:
ОРГАНИЗАЦИЯ, КАДРЫ, ФИНАНСЫ
(1930–1941 годы)**

**Гомель
ГГТУ им. П. О. Сухого
2021**

УДК 94(476)“1930/1941”

ББК 633(4Бел)6

Е51

Рекомендовано к изданию Советом

ГГТУ им. П. О. Сухого

(протокол № 5 от 18.01.2021 г.)

Рецензенты: зав. каф. источниковедения Белорусского государственного университета д-р ист. наук, проф. *С. И. Ходин*;
проф. каф. этнологии, музеологии и истории искусств
Белорусского государственного университета
д-р ист. наук, проф. *А. А. Гужаловский*

Елизаров, С. А.

Е51 Местные Советы БССР: организация, кадры, финансы (1930–1941 годы) / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2021. – 235 с.

ISBN 978-985-535-466-7.

Рассмотрены основные этапы трансформации административно-территориального деления БССР, организационная структура и функции местных Советов и их исполнительных комитетов в 1930-е гг. Показаны основные средства регулирования кадрового состава Советов (избирательные кампании, кооптация, номенклатура) и их практическая реализация в условиях Советской Белоруссии. Раскрыты вопросы оплаты труда советских государственных служащих. Выявлены этапы, формы и средства борьбы государства с должностными преступлениями в государственных органах. Дана характеристика местных бюджетов как финансовой основы деятельности местных Советов.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, научных работников и всех интересующихся белорусской историей.

УДК 94(476)“1930/1941”

ББК 633(4Бел)6

ISBN 978-985-535-466-7

© Елизаров С. А., 2021

© Оформление. Учреждение образования
«Гомельский государственный технический
университет имени П. О. Сухого», 2021

Оглавление

Перечень условных обозначений	5
Введение	6
Глава 1. Реорганизации административно-территориального деления БССР	13
1.1. Переход к разукрупнению административно-территориальных единиц (1930–1937 гг.)	13
1.2. Оформление областного деления. Установление советской системы административно-территориального деления в западном регионе БССР (1938–1941 гг.)	22
Глава 2. Усиление централизованной системы и перестройки местных органов государственной власти и управления (1930–1941 гг.)	30
Глава 3. Избирательные кампании в местные Советы БССР	50
3.1. «Великий перелом» 1930 годов и перевыборы в местные Советы	50
3.2. Выборы в местные Советы 1931–1934 годов: от «обострения классовой борьбы» к «смотру побед социалистического строительства»	58
3.3. Выборы в местные Советы страны «победившего социализма»	73
3.4. Кооптация против выборов	95
Глава 4. «Предрешить назначение»: номенклатура в системе местных советов БССР	101
Глава 5. Проблемы кадрового обеспечения: дефицит и текучесть	135
Глава 6. «Жить стало лучше, товарищи. Жить стало веселее»: заработная плата работников местных органов государственной власти и управления	155
Глава 7. Государство в борьбе с должностными преступлениями: от политических кампаний к «преодолению пережитков прошлого»	171
7.1. Борьба с должностными преступлениями в период «великого перелома» (1929–1932 гг.)	171
7.2. Борьба с нарушениями «революционной законности» в БССР (1932–1936 гг.)	179
7.3. Районные показательные процессы 1937–1938 годов в Белорусской ССР: радикализация борьбы с должностными преступлениями	189

7.4. Должностные преступления в 1939–1941 годах: проявления «рецидива прошлого».....	197
Глава 8. Материально-финансовая база местных Советов БССР	202
Заключение.....	215
Литература	223

Перечень условных обозначений

БССР – Белорусская Советская Социалистическая Республика
ВКП(б) – Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков)
горисполком – городской исполнительный комитет
Исполком – исполнительный комитет
КП(б)Б – Коммунистическая партия (большевиков) Белоруссии
нарком – народный комиссар
наркомат – народный комиссариат
Нацсовет – Национальный Совет
НКВД – Народный комиссариат внутренних дел
НКФ, Наркомфин – Народный комиссариат финансов
НКЮ, НКЮст – Народный комиссариат юстиции
НКТ – Народный комиссариат труда
ОК – обком
Ок – отдел кадров
Облисполком – областной исполнительный комитет
окрисполком – окружной исполнительный комитет
оргинструкторский отдел – организационно-инструкторский отдел
орготдел – организационный отдел
орграспред – организационно-распределительный отдел
ПБ, Политбюро – Политическое бюро
райисполком – районный исполнительный комитет
РКИ – Рабоче-Крестьянская инспекция
распредотдел – отдел распределения
Сельсовет – сельский Совет (сельский совет)
СНК – Совет Народных Комиссаров
СНХ – Совет народного хозяйства
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
учраспред – учетно-распределительный отдел
хоз. г. – хозяйственный год
ЦИК – Центральный Исполнительный Комитет
ЦИЗК – Центральная избирательная комиссия
ЦК – Центральный комитет
ЦКК – Центральная контрольная комиссия
ЦСУ – Центральное статистическое управление

Введение

С первых дней власти большевики приступили к практической реализации одного из основных своих политико-идеологических постулатов о государстве трудящегося народа. Теоретически модель нового государственного устройства – советская – была определена ими заранее. Следовало придать ей конкретные формы, учитывая при этом исторические обстоятельства, степень поддержки новой власти населением и готовности членов большевистской партии выполнять функции управления на местах. Основой политической системы нового общества безальтернативно для большевиков являлись Советы как классовые организации трудового народа. В центре и на местах Советы провозглашались органами власти и управления, они «должны были подчинить себе все учреждения, как административного, так и хозяйственного, финансового и культурно-просветительского значения». Советы как способ организации власти представлялись «организационным выражением и закреплением того политического факта, что власть в стране перешла к пролетарским и полупролетарским ее элементам» [1, с. 94].

Конституционный статус местных Советов и их исполнительных органов в БССР в 1930-е гг. закреплялся Конституциями БССР 1927 и 1937 гг., основу которых составляли соответствующие Конституции СССР 1924 и 1936 гг. В Конституции 1927 г. (ст. 2) указывалось, что «... Вся власть в границах Белорусской Социалистической Советской Республики принадлежит советам рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов». Местные Советы в лице окружных и районных съездов Советов являлись высшими органами власти в округах и районах. Их исполнительные комитеты одновременно выступали и как органы исполнительной власти, и как органы высшей власти на данной территории в период между съездами (ст. 53) [2]. Конституция БССР 1937 г. значительно расширяла перечень местных Советов как территориальных органов государственной власти (заметно, что их статус был понижен – с «высших органов» до «органов») – окружные, районные, городские, районные в больших городах, сельские, местечковые и поселковые Советы депутатов трудящихся (ст. 52). Исполкомы этих Советов определялись как исполнительные и распорядительные органы (ст. 56) [3]. После образования в 1938 г. областей и ликвидации четырех округов в результате внесения изменений и дополнений в 1938 г. в Конституцию БССР (ст. 52) окружные Советы были заменены областными [4].

Однако реальное место местных Советов, их исполнительных комитетов в системе органов государственной власти и управления определялось не столько конституционным статусом и фиксированными в нормативных правовых актах функциями, правами и обязанностями, сферами самостоятельности в принятии решений и их реализации, сколько механизмами формирования и сменяемости их кадрового состава (соотношением выборности и назначенчества), а также состоянием местных бюджетов.

В белорусской советской историографии деятельность местных Советов традиционно представлялась в качестве доказательства «торжества советской демократии» в 1920–1930-е гг. Представленный в работах фактический материал (достаточно богатый, но односторонний) должен был свидетельствовать о «неуклонной демократизации общественной жизни и повышении в ней роли Советов как массовых организаций трудящихся» [5]–[7].

Отдельно следует выделить опубликованное в 1970-е гг. учеными Института философии и права Академии наук БССР двухтомное академическое издание «История государства и права Белорусской ССР» [8]. В первом томе содержится богатый информационный материал, раскрывающий правовые стороны функционирования органов государственной власти и управления до Конституции БССР 1937 г., в том числе и местных: перечислены основные правовые акты, регулировавшие их деятельность (прежде всего, положения о сельских и районных Советах и их исполкомах), дано их основное содержание. Во втором томе содержится аналогичная информация о местных Советах после принятия новой Конституции БССР в 1937 г. Вместе с тем авторы рассматривали проблему только сугубо в правовом поле, не выходя за рамки официальных правовых актов и ограничиваясь констатацией зафиксированных в них моментов.

В современной белорусской историографии проблемы роли местных Советов в процессах советской модернизации 1930-х гг. остаются на периферии исторического познания, хотя некоторые ее сегменты находят отражение в работах белорусских историков. В частности, С. Н. Ходин, исследуя проблемы советской модернизации белорусской деревни, рассматривает вопросы трансформации традиционных сельских институтов (сельская громада, сельский сход), поглощение сельскими Советами их функций [9], [10].

Следует отметить и материал, содержащийся в первой книге коллективной монографии «Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў кан-

цы XVIII – пачатку XXI ст.», где коротко реорганизация органов местной власти и управления представлена преимущественно через динамику административно-территориальных изменений: ликвидация окружного деления (1930 г.), его частичное восстановление (1935 г.), переход к областям (1938 г.) [11]. Сам формат издания не предполагал комплексного исследования конкретных причин этих реорганизаций, механизма принятия решений, генезиса структуры исполкомов местных Советов, состояния их финансовых возможностей, кадровой политики и т. п. В расширенном варианте этот материал вошел в третий том «Истории белорусской государственности» (параграф «Эволюция органов государственной власти и управления в БССР» (авторы – М. П. Костюк, С. А. Третьяк, В. Г. Мазец)) [12].

Интерес представляет подготовленное белорусскими учеными пособие «Органы местного управления и самоуправления на территории Беларуси (IX век – 30-е гг. XX в.)», где впервые раскрываются общие закономерности становления и развития органов местного управления и самоуправления на территории Беларуси от зарождения государственности до середины 30-х гг. XX в. В частности, в работе присутствует раздел, посвященный организационной структуре и функциям местных Советов и их исполнительных органов [13].

В современной белорусской историографии фактически отсутствуют исследования партийно-советской кадровой политики в 1930-е гг. как в целом, так и в отношении органов местной власти и управления: избирательные кампании, номенклатурный механизм, механизм кооптации, кадровый состав исполкомов Советов. Исключение составляют работы А. В. Курьяновича, посвященные выборам в Верховный Совет СССР 1937 г. и Верховный Совет СССР, Верховный Совет БССР 1940 г. в западных регионах БССР [14], [15].

В англоязычной и русскоязычной историографии большой интерес вызывает изучение такого феномена советской политической системы, как партийная номенклатура (номенклатура партийных комитетов). Вслед за М. Джиласом [16] и М. С. Восленским [17] в период советской «перестройки» второй половины 1980-х гг. эта проблема становится предметом научного дискурса и среди советских исследователей. Ее трактовка до середины 1990-х гг. в основном носила открыто идеологический характер и использовалась главным образом в публицистике для доказательства порочности советской политической системы. Вскоре эта проблема переносится в сферу научных дискуссий, где первоначально превалирует политологический подход,

вызванный отсутствием серьезных профессиональных исторических исследований, основанных на оригинальных архивных материалах. Номенклатура рассматривалась преимущественно в социологических категориях либо как особый господствующий класс – «новый класс», «протосословие», либо как разновидность элит или бюрократии, либо как способ формирования и воспроизводства властных институтов в советском обществе, либо как средство-заместитель рынка и т. п.

Научный исторический анализ номенклатуры в постсоветской историографии запаздывал в связи с объективными обстоятельствами – необходимо было время для выявления и осмысления комплекса архивных документов. Уже к середине 1990-х гг. появляются первые крупные работы ученых, исследующие исторические аспекты формирования и развития номенклатурной системы, ее роли в кадровой политике в СССР [18]–[21].

Среди российских историков с конца 1990-х гг. это направление исторических исследований (в том числе активно в последние годы разрабатывается региональный аспект проблемы) становится довольно популярным [22]–[26]. В англоязычной историографии номенклатурная система рассматривается в общем контексте генезиса советской политической системы [27]–[29].

В белорусской же историографии специальные исследования по этой проблеме отсутствуют, а ученые лишь изредка используют номенклатурный феномен как историческую данность при изучении различных аспектов советского прошлого (прежде всего, для обоснования тезиса об антидемократичном, репрессивном характере советской политической системы) [30], [31].

Актуальная сегодня проблема преступлений по должности работников органов государственной власти и управления в 1930-е гг. практически сводится к исследованию массовых репрессий в СССР 1937–1938 гг., получивших название «Большой террор».

Главное внимание исследователей обращено на политический аспект «Большого террора» как кульминацию чисток, проводимых, в первую очередь в среде политических, экономических, военных и культурных элит, и как процесс «самоуничтожения большевиков», а также как выход на поверхность личных или бюрократических конфликтов центра и периферии. В этом ключе обычно рассматриваются и районные («провинциальные», «сельскохозяйственные») показательные процессы в англоязычной историографии (Н. Верт, Дж. Гетти, Ш. Фицпатрик) [32]–[35]. В белорусской историографии особый

интерес заслуживает работа белорусского историка И. Н. Романовой «Лепельская справа»: 1937 год у Беларусі», непосредственно посвященная организации и проведению таких процессов в БССР [36], а также авторское предисловие к сборнику документов «Улада і грамадства: БССР у 1929–1939 гады» [37].

При анализе районных показательных процессов 1937–1938 гг. неизбежно авторы касаются проблемы должностных преступлений, которые составляли обязательный элемент обвинений партийно-советского районного руководства. Однако сама тема преступлений по должности в работах историков фактически уходит на второй план, уступая место политической составляющей репрессий. В итоге исторические исследования собственно борьбы с должностными преступлениями в БССР 1920–1930 гг. отсутствуют (или в историческом дискурсе никак не проявляются).

В современной историографии все больший интерес привлекают проблемы повседневности, в том числе советской повседневности. Одни авторы, продолжая линию советской историографии, пытаются акцентировать внимание на достижениях советского образа жизни, отсутствии значительного имущественного расслоения, реальном росте благосостояния советских людей, в том числе уровня заработной платы, на расширении доступности товаров и услуг и т. п. Другие же (вслед за представителями зарубежной советологии) описывают нищенское существование основной массы населения СССР, иллюзорность равенства и «всеобщей справедливости» в советском обществе, наличие «номенклатурного богатства» партийно-советской вертикали власти. Причем такие подходы свойственны не только публицистам (что для них вполне естественно по самому роду этого жанра), но и некоторым ученым, среди которых «первенство» еще с конца 1980-х гг. занимают отнюдь не историки, а социологи и политологи. В современном массовом сознании господствуют транслируемые средствами массовой информации упрощенные публицистические схемы, построенные по легко понятной массовому потребителю ситуационной дуалистической схеме «правда – ложь», «добро – зло», «хорошее – плохое», «справедливое – несправедливое», «богатый – бедный», легко перестраиваемой в зависимости от самых различных обстоятельств – уровня доверия тем или иным источникам информации, их интенсивности, степени удовлетворенности государственной политикой в различных сферах жизни, личных обстоятельств и т. п.

В последние десятилетия в российской историографии появляются специальные научные работы, посвященные вопросам политики партийно-советской власти в СССР в сфере заработной платы. Среди прочих следует отметить монографию А. А. Ильюхова, в которой автор исследует политику советской власти в сфере оплаты труда с 1917 до 1941 г., используя материалы, касающиеся главным образом заработной платы рабочих Москвы и Ленинграда [38]. Один из разделов посвящен регулированию заработной платы служащих, работников сферы образования и культуры. Однако автор акцент сделал в целом на служащих с небольшими вкраплениями материала по работникам государственного аппарата власти, да и то преимущественно союзного уровня. Кадры служащих местных органов власти и управления (в том числе и в БССР) остались без внимания. В современной белорусской историографии в первом приближении эту проблему затронула Т. Протько, правда, сосредоточив свое внимание главным образом на перечислении различного рода льгот и привилегий партийно-советской номенклатуры республиканского звена [38].

В белорусской историографии также отсутствуют специальные исторические исследования по проблеме роли местного хозяйства и местного бюджета в решении задач социально-экономического и культурного развития республики, формирования и расходования местных материально-финансовых средств в БССР в 1930-е гг. А без этого анализа вообще крайне сложно разобраться в проблемах функционирования системы местных органов власти и управления (и не только местных).

Даже такой краткий историографический анализ, по мнению автора, свидетельствует об актуальности проблематики предложенной монографии. Изучение проблем местного управления является важным условием для всестороннего, глубокого и эффективного научного исторического анализа процессов формирования, трансформаций и функционирования всей советской системы власти управления в контексте становления и развития белорусской советской государственности. Осмысление организационных, правовых, кадровых и финансовых основ функционирования местных органов власти и управления БССР в 1930–1941 гг. позволит учесть накопленный позитивный и негативный исторический опыт при реформировании системы государственной власти и управления в Республике Беларусь, оптимизации госаппарата, совершенствовании кадровой политики, профилактики и борьбе с должностными преступлениями.

Данная работа является продолжением изданной автором в 2016 г. монографии «Становление и развитие системы местных Советов БССР в 1919–1929 гг.» [39], в которой главное внимание было уделено изучению правовых, организационных, кадровых и финансовых основ функционирования местных органов государственной власти и управления (Советов и их исполкомов). По этим же основным направлениям, но уже применительно к периоду 1930–1941 гг. исследуется проблема и в новой монографии.

Цель исследования – выявление основных закономерностей, направлений и технологий изменений правовых, организационных, кадровых и финансовых основ функционирования системы местных органов власти и управления в БССР в 1930–1941 гг.

Для достижения этой цели предусматривается решение следующих задач:

- показать административно-территориальное деление БССР как организационную основу построения системы местных органов государственной власти и управления, разграничения управленческих функций по вертикали и распределения государственных материально-финансовых средств между различными звеньями системы местной власти;

- рассмотреть в динамике структуру органов местной власти и управления;

- проследить связь между изменениями функций местных органов власти и управления и сменой приоритетов государственной политики в СССР и БССР;

- раскрыть основные направления кадровой политики в советском государственном аппарате (выборы, номенклатура, кооптация, борьба с преступлениями по должности), дать в динамике характеристику состава местных исполкомов Советов;

- определить зависимость степени реализации местными органами власти зафиксированных в нормативных документах прав и обязанностей от состояния местной материально-финансовой базы; рассмотреть механизм формирования и расходования местных бюджетов.

Глава 1

РЕОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ БССР

1.1. Переход к разукрупнению административно-территориальных единиц (1930–1937 гг.)

С конца 1920-х гг. в истории СССР начался новый качественный этап – этап форсированного строительства социализма. Ужесточилась государственная политика по ограничению и вытеснению частного, свертыванию рыночных отношений в пользу государственного централизованного управления обобществленным народным хозяйством. В связи с этим неизбежно менялась и сущность деятельности органов власти – централизованное планирование становилось основным методом государственного управления, что повлекло перестройку всей структуры государственного аппарата, системы соподчинения и новое разграничение функций разных его звеньев.

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 прово-

дять на местах новую 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 основной задачи – максимального приближения партийного, советского, хозяйственно-кооперативного и профсоюзного аппарата к району и деревне» [40, л. 14]. Это решение было оформлено 23 июля 1930 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР, а 26 июля – соответствующим Постановлением ЦИК и СНК БССР [41, с. 73–76].

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

Ликвидация округов меняла положение городов в системе территориальной иерархии. На основании Постановления ЦИК СССР от 9 августа 1930 г. «Об организации работы горсоветов в связи с ликвидацией округов» решением ЦИК БССР от 25 августа 1930 г. Минск, Витебск и Гомель как города с населением свыше 50 тыс. человек и имевшие крупное промышленное значение были выделены в самостоятельные административно-хозяйственные единицы с непосредственным подчинением ЦИК БССР. Все остальные города переходили в подчинение своих райисполкомов [42, л. 22 об.].

Ликвидация округов в 1930 г. еще не рассматривалась руководством СССР и БССР как начало новой системной перестройки административно-территориального деления, а представляла собой реакцию на конкретные проблемы начального этапа массовой форсированной коллективизации и эмпирический поиск новых подходов к реорганизации системы управления. Одновременно с этим продолжались попытки реорганизации административно-территориального деления на основе реализации прежнего принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования. Так, в июле 1931 г. были ликвидированы 23 наиболее маломощных районов, к тому же имевших большой дефицит бюджета и значительно по своим параметрам уступавших среднереспубликанским показателям [39, с. 108–109].

Укрупнение районов 1931 г. было лишь свидетельством того, что процесс создания классической административно-командной системы в СССР был не прямолинеен, а представлял своеобразный «маятник» с периодами определенного возврата к элементам нэповской экономики. Это не было особенностью БССР – до осени 1934 г. тако-

вой 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 %) [43, с. XII].

Проведенное в 1931 г. 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. В связи с этим приоритет отдается разукрупнению административно-территориальных единиц: ноябрьский (1934 г.) пленум ЦК ВКП(б) в целях «завершения начатого еще при ликвидации округов районирования и полного приближения органов управления к селу» дал указание «особенно большие районы разбить на несколько новых районов» [44, с. 189].

Постановлением ЦИК и СНК БССР «О новой сети районов Белорусской ССР» от 12 февраля 1935 г. создавались 15 «новых» районов [41, с. 80–83]. Все эти «новые» районы воссоздавались в границах ранее существовавших и ликвидированных в 1927 г. (6 районов) и 1931 г. (9 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 главным образом 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 непосредственного и оперативного руководства районами из республиканского центра. Подобного рода проблемы были 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 окру-

гов (Мозырского, Слуцкого, Лепельского и Полоцкого) обосновывалось традиционно: «В целях укрепления руководства советскими и хозяйственными органами, а также улучшения хозяйственной и культурной работы в районах» [41, с. 83]. Вместе с тем частичное восстановление окружной системы в БССР вызывалось и еще одним важным обстоятельством – задачей укрепления советской границы на участке БССР. В январе 1935 г. секретарю ЦК КП(б)Б Н. Ф. Гикало поступил доклад «Описание политико-экономического состояния пограничных районов Белорусского военного округа, отнесенных к группе “А”», подготовленный по приказу командующего войсками Белорусского военного округа (БВО) И. П. Уборевича [45, л. 3–63]. В то время в состав погранполосы БВО входило 27 административных районов, в том числе 23 – белорусских.

Состояние пограничных районов в этом документе, прежде всего, рассматривалось с точки зрения результатов и дальнейших перспектив кампании по борьбе с «классово-чуждым и контрреволюционным элементом». Тревогу вызывало активное участие в прошлом значительной части населения в «бандах Булак-Булаховича, Белорусской Рады и др.». Здесь же фиксировалась и «значительная прослойка кулацкого и раскулаченного элемента». Усложняло ситуацию, по мнению авторов доклада, наличие в погранрайонах людей, «связанных родственными и соседскими связями с заграницей». Общий вывод – «районы погранполосы от классово-чуждого элемента полностью не очищены» и «для шпионской, диверсионной работы и срыва мероприятий партии и правительства имеется соответствующая почва» [45, л. 6 об.].

В докладе приводились сведения об экономическом состоянии погранрайонов, ходе коллективизации и оснащенности сельского хозяйства техникой, снабжении населения товарами ширпотреба. В заключение предлагалось провести ряд мероприятий в погранрайонах, в том числе по «чистке от классово-чуждого элемента», выполнению планов оборонного строительства, укреплению районов руководящими кадрами, а также по развитию местной промышленности и энергетики, укреплению колхозов и совхозов и т. д. [45, л. 21–27].

На основе подготовленного в ЦК КП(б)Б по поручению ЦК ВКП(б) проекта 12 июня 1935 г. Политбюро ЦК ВКП(б) приняло секретное Постановление «О мероприятиях по усилению охраны границ БССР», в первом пункте которого содержалось решение образовывать Мозырский, Слуцкий, Лепельский и Полоцкий округа [46, л. 57].

В свою очередь 21 июня 1935 г. Бюро ЦК КП(б)Б утвердило план мероприятий по выполнению этого Постановления, в том числе проект решения ЦИК и СНК БССР об организации Мозырского, Слуцкого, Лепельского и Полоцкого округов [47, д. 7742, л. 11], который был оформлен в законодательном порядке в тот же день [41, с. 83–84] (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Округа БССР (1935 г.)

Округ	Площадь, тыс. км ²	Население, чел.	Районы	Сельсоветы	Городские поселения
Лепельский	5,6	209 246	4	60	4
Мозырский	15,8	374 733	9	128	14
Полоцкий	7,3	242 591	5	74	4
Слуцкий	7,2	295 580	6	86	8
Все округа	35,9	1 122 150	24	348	30
БССР	126,8	5 467 057	88	1 471	113

Источник. Разработка автора на основе [48, с. 143–150].

В связи с успехами индустриализации Постановлением ЦИК и СНК БССР от 15 июля 1935 г. был утвержден новый перечень городских поселений. В список городов вошли 32 населенных пункта, рабочих поселков – 14, местечек – 67 [41, с. 84–85]. Среди городских поселений появляется категория «рабочий поселок». Как особый тип городских поселений такие поселки впервые начинают фиксироваться в качестве отдельных административно-территориальных единиц в РСФСР с сентября 1924 г.: рабочими поселками признавались населенные пункты, расположенные вне городской черты при условии, если «количество взрослого населения в таковых не менее 400 человек, причем для большинства населения (в числе не менее 65 %) основным источником существования является заработная плата».

Этими же критериями руководствовались и в БССР. Рабочие поселки создавались, прежде всего, на основе населенных пунктов либо пунктов, расположенных при достаточно крупных промышленных предприятиях (Орехово-Выдрица Крупского района – поселок строившейся БелГЭС, Глуша Бобруйского района, Елизово Осиповичского района, Костюковка Гомельского горсовета – поселки при крупных стеклозаводах), либо при железнодорожных станциях (Гродзянка Осиповичского района, Высочаны Лиозненского района).

Меняется отношение к национальным административно-территориальным единицам. В начале 1930-х гг. в БССР продолжается развитие сети национальных сельсоветов (табл. 1.2).

Таблица 1.2

Рост числа национальных советов в БССР в 1928–1932 гг.

Год	Национальные советы						Всего
	еврейские	польские	латышские	русские	украинские	другие	
1928	23	19	5	16	2	2	67
1931	27	22	5	15	3	3	75
1932	24	40	5	16	6	3	94

Источник. Разработка автора на основе [49, с. 17], [50].

Заметно, что рост числа национальных советов был связан, прежде всего, с созданием новых польских Советов. Представляется, что это было обусловлено, во-первых, геополитическим фактором: БССР граничила с Польшей, которую руководство СССР рассматривало как плацдарм для начала антисоветской интервенции западных стран. В таких условиях расширение сети польских национальных образований могло стать мощным средством доказательства преимущества советской национальной политики в сравнении с политикой польских властей в отношении национальных меньшинств и тем самым усилить просоветские настроения среди белорусов и части поляков в Польше. Во-вторых, как отмечает белорусский исследователь В. В. Тугай, с помощью национальных административно-территориальных образований в БССР предполагали советизировать компактно проживавшие национальные меньшинства [11, с. 535–538].

В марте 1932 г. Постановлением ЦИК БССР создавался первый (и единственный) в республике Койдановский национальный (польский) административный район, в июне того же года переименованный в Дзержинский [51], [52].

Однако с середины 1930-х гг. в условиях перехода к политике «организационного укрепления» колхозов необходимость в таких национальных образованиях отпала, к тому же попытки советизации национальных меньшинств с помощью национальных административно-территориальных образований к значительным успехам не привели [11, с. 542]. В обстановке нарастания «шпиономании» и поиска «врагов народа» представители наций, имевших свои государственные образования по периметру границ СССР (в первую очередь,

поляки), стали рассматриваться как потенциальные противники советской власти и превратились в объект репрессий, проводившихся по так называемым «национальным операциям» НКВД: польской, немецкой, латышской и т. п. [53, с. 75–76]. Кроме того, свою роль сыграли реально существовавшие проблемы в функционировании национально-территориальных образований в БССР: незнание значительной частью титульного населения своего родного языка, дефицит подготовленных для ведения работы среди национальных меньшинств кадров, случаи фактического игнорирования работы на национальных языках и отсутствия большинства титульной для Совета национальности.

В 1934–1936 гг. в белорусские были преобразованы 11 польских сельсоветов и 1 латышский: в одних случаях в текстах решений указывалось, что эти сельсоветы охватывали «в подавляющем большинстве белорусское население» и «работа в этих советах ведется на белорусском языке», а «население польского языка не знает», в других случаях аргументация вообще отсутствовала [54]–[57].

Бюро ЦК КП(б)Б 5 мая 1936 г. приняло Постановление «О реорганизации некоторых польских сельсоветов Дзержинского района в белорусские», оформленное в советском порядке Постановлением Президиума ЦИК БССР, согласно которому 7 польских советов Дзержинского района были реорганизованы в белорусские [57, Постановление 62].

Видно, что в 1934–1936 гг. основными мотивами ликвидации нацсоветов служили главным образом слабость организации национальной работы и ошибки при их образовании. С 1937 г. решающими становятся уже обвинения во «вредительстве» и «шпионаже»: 31 июля 1937 г. Постановлением ЦИК БССР Дзержинский район ликвидировался не только как национально-польская, но и вообще как административно-территориальная единица [58, Постановление 22]. Это был единственный случай в истории административно-территориального деления БССР, когда целый район перестал существовать по политическим мотивам как «вредительский».

Уже в составе новых районов постановлением ЦИК БССР от 23 августа 1937 г. в белорусские были реорганизованы еще оставшиеся польскими сельсоветы бывшего Дзержинского района. В этом же году Постановлениями ЦИК БССР от 14, 23 августа и 3 сентября белорусскими стали еще 19 польских нацсоветов, из них 10 – как созданные «искусственно, с вредительскими целями», в которых «преобладающее большинство составляют белорусы» [58, Постановления 26–44].

Подобная аргументация полностью соответствовала духу и формулировкам Решения Политбюро ЦК ВКП(б) от 16 декабря 1937 г. «О ликвидации национальных районов и сельсоветов», в котором подчеркивалось, что «в ряде областей и краев искусственно созданы различные национальные районы и сельсоветы..., существование которых не оправдывается национальным составом населения..., многие из этих районов были созданы врагами народа с вредительскими целями» [59, л. 15].

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 изменяется. Складывается практика, когда в нарушение Конституции СССР 1924 г. и Конституции БССР 1927 г. (как и Конституций других союзных республик) вопросы административно-территориальных изменений в союзной республике стали официально окончательно разрешаться не республиканскими органами, а общесоюзным ЦИК. Все вопросы по административно-территориальным изменениям 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), а партийные органы превратились в центры принятия решений, определения не только принципиальных, но и конкретных параметров административно-территориальных преобразований, контроля за их осуществлением. В более явной и жесткой форме инициатива проведения важнейших административно-территориальных преобразований уже исходит от союзных партийных органов (ликвидация округов в 1930 г., образование новых районов в 1935 г.).

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 органов [1, с. 731].

При этом Конституция СССР 1936 г. фиксировала административно-территориальное деление союзных республик вплоть до перечисления составлявших их краев, областей, автономных республик. Сделано это было с целью приостановить лавинообразный процесс дробления административно-территориальных единиц, усложнив саму процедуру таких изменений. Выступая на Чрезвычайном VIII Все-

союзном съезде Советов 25 ноября 1936 г., И. В. Сталин отметил: «В СССР имеются люди, которые готовы с большой охотой и без усталости перекраивать края и области, внося этим путаницу и неуверенность в работе. Проект Конституции создает для этих людей узду» [60, с. 529]. Однако это вовсе не означало отход от принципиальной линии на продолжение разукрупнения административно-территориальных единиц. На XVIII съезде ВКП(б) (1939 г.). И. В. Сталин вполне определенно заявил, что «разукрупнение пойдет дальше», так как «дает свои благие результаты как в отношении улучшения повседневного руководства работой, так и в отношении приближения самого руководства к низовой конкретной работе» [60, с. 594].

В соответствии с этими принципам строилась и новая Конституция БССР, принятая 19 февраля 1937 г., ст. 19 которой относилась к компетенции высших органов республики установление границ округов, районов, сельсоветов и образование новых округов, районов и сельсоветов. Конституция БССР (ст. 14) содержала перечень 4 округов и всех районов республики [3, с. 7–8].

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. Соответственно изменились сами подходы к системе административно-территориального деления. Ликвидация округов в 1930 г. позволила упростить процесс передачи решений от центральных органов к низовым, обеспечить контроль за их деятельностью. В условиях жестокой борьбы за проведение сплошной коллективизации сельского хозяйства и усиления регламентации всех сторон жизни села районы стали решающим звеном республиканского административно-территориального деления. И чем меньше был район, тем легче было контролировать все протекавшие на его территории процессы (прежде всего, процессы колхозного строительства). Укрупнение районов 1931 г. было лишь свидетельством того, что процесс создания классической административно-командной системы в СССР не был однонаправленным и являлся своеобразным «маятником» с периодами определенного возврата к элементам нэповской экономики.

1.2. Оформление областного деления. Установление советской системы административно-территориального деления в западном регионе БССР (1938–1941 гг.)

В 1938 г. в территориальной организации БССР появилось областное звено, что стало, на взгляд автора, продолжением политики административно-территориальных разукрупнений. В СССР еще с начала 1930-х гг. расформировывались большие («госплановские») административно-хозяйственные области, созданные в 1920-е гг. преимущественно на основе принципов экономического районирования и представлявшие собой относительно законченные производственно-территориальные комплексы. Во-первых, существование таких крупных и экономически сильных областей противоречило интересам административно-командной системы управления, создавая основу для появления местных партийных, советских и хозяйственных элит, способных проявлять значительную самостоятельность, осознавать и отстаивать интересы своих территорий перед союзным центром. С укреплением централизации руководства экономикой функции «госплановских» областей и краев, а также и приравненных к ним союзных республик постепенно переходили в руки союзных отраслевых наркоматов, которые стали руководить крупными промышленными предприятиями непосредственно из центра. За республиками и областями сохранялись, прежде всего, административные функции, управление местным хозяйством и социально-культурной сферой. В результате «госплановская область», как отмечает П. М. Алампиев, «была постепенно заменена областью современного типа, хотя и носящей одинаковое название, но являющейся экономическим районом иного порядка, не претендующим на роль основного экономического района страны» [61, с. 170].

В 1932 г. областное деление вводится в УССР и КазАССР, а также в Дальне-Восточном крае. В 1934–1935 гг. были разукрупнены Северо-Кавказский, Нижне-Волжский, Горьковский (Нижегородский), Средне-Волжский, Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский края, Московская, Западная, Ленинградская, Ивановская области; в 1937 г. – Азово-Черноморский край, Северная, Восточно-Сибирская, Московская, Воронежская, Западная и Курская области и области УССР.

Во-вторых, ликвидация в 1930 г. округов и упор на районы как на центральный элемент политики в деревне породил проблемы осуществления руководства все более возрастающим их количеством не-

посредственно из республиканских центров или центров «госплановских» областей. Логика административно-командной системы требовала дальнейшего дробления административно-территориального деления путем воссоздания промежуточного управленческого звена.

В таких условиях и в БССР, используя опыт частичного восстановления округов в 1935 г., началась подготовка к созданию областного деления. I сессия Верховного Совета СССР 15 января 1938 г. постановила утвердить образование в составе БССР пяти областей: Витебской, Гомельской, Минской, Могилевской и Полесской, а также внести изменение в 29 статью Конституции СССР.

Соответственно на I сессии Верховного Совета БССР 26 июля 1938 г. в Конституцию БССР также были внесены изменения. Статья 14 в новой редакции фиксировала, что БССР состоит из пяти областей, а ст. 19, определявшая компетенцию высших республиканских органов власти (п. «б») получила следующую формулировку: «установление границ и районного деления областей, а также представление на утверждение Верховного Совета СССР образования новых областей в составе БССР» [41, с. 10–11].

При создании областей районная сетка в БССР сохранялась без изменений. Лишь в связи с большими размерами Речицкого района было принято решение часть его территории выделить в отдельный Василевичский район. Порайонный состав областей был оформлен Постановлением Президиума ЦИК БССР от 20 февраля 1938 г. [41, с. 85–87], [62] (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Административно-территориальное деление БССР на 1 октября 1938 г.

Область	Площадь, тыс. км ²	Население, чел.	Районы	Сельсоветы	Городские поселения
Витебская	27,7	1 281 238	20	317	28
Гомельская	16,3	908 449	14	240	14
Минская	27,6	1 305 987	20	285	22
Могилевская	28,6	1 401 020	21	363	23
Полесская	25,6	672 350	15	215	14
БССР	126,8	5 568 994	90	1 420	101

Источник. Разработка автора на основе [41, с. 87–89], [63, с. 167–177], [64, с. 25–26].

В этот период процесс разукрупнения административно-территориальных единиц в БССР носил ограниченный характер, несмотря на то, что местные органы продолжали активно инициировать но-

вые проекты: в 1938–1939 гг. были подготовлены проекты образования в республике 14 новых районов. Из всех этих предложений на практике было реализованы лишь образование Стрешинского (в Гомельской области), Калинковичского и Октябрьского районов (в Полесской области) [65, с. 84–85].

В условиях, когда И. В. Сталиным в 1936 г. была объявлена линия на сдерживание процесса дальнейшего дробления административно-территориальных единиц, другие белорусские инициативы в Москве поддержки не получили, хотя с точки зрения установки на «приближение органов управления к населению и улучшение руководства хозяйственно-политической жизнью» варианты образования двух районов в Могилевской области имели не меньше оснований, чем предложения, одобренные союзным центром.

Значительные изменения в административно-территориальном делении Белорусской ССР произошли в начале Второй мировой войны в результате воссоединения белорусских земель в сентябре 1939 г.

По договору от 28 сентября 1939 г. между СССР и Германией к СССР на белорусском участке границы переходила часть территории бывшей польской республики на восток от линии Брест – Буг – Малкия – Остроленка – Нарва – Писа – Щучин – Августов, получившая название в официальных советских документах «Западная Белоруссия». Территория эта площадью 107,8 тыс. км² включала 33 уезда полностью и части трех уездов Белостокского, Варшавского, Виленского, Новогрудского и Полесского воеводств [66, с. 6–7].

Административно-территориальному упорядочению после утверждения белорусско-украинской границы подлежала территория в 100 тыс. км². Бюро ЦК КП(б)Б 19–20 ноября 1939 г. признало необходимым приведение административно-территориального деления западных территорий республики в соответствие с делением ее восточной части (область – район – сельсовет).

Форсирование процесса формирования советской системы управления в Западной Белоруссии привело к тому, что даже в отсутствие подготовленных вариантов районного деления 29 ноября 1939 г. Бюро ЦК КП(б)Б утвердило проект образования пяти областей в составе прежних польских уездов [67, л. 45]. Это решение было законодательно оформлено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 декабря 1939 г. [41, с. 91] (табл. 1.4).

Состав областей Западной Белоруссии (декабрь 1939 г.)

Область	Уезды
Барановичская	Слонимский, Несвижский, Лидский, Барановичский, Новогрудский, Столбцовский, Щучинский, Воложинский
Белостокская	Белостокский, Августовский, Бельский, Волковысский, Высоко-Мазовецкий, Гродненский, Сокольский, Щучинский (Граевский), Ломжинский
Брестская	Брестский, Кобринский, Пружанский
Вилейская	Браславский, Вилейский, Дисненский, Молодечненский, Ошмянский, Поставский, Свенцянский
Пинская	Пинский, Коссовский, Лунинецкий, Дрогичинский, Столинский

Источник. Разработка автора на основе [41, с. 91].

В основу образования районов была положена система районирования восточной части БССР. Районы предполагалось формировать «с учетом необходимости создания экономически жизненных административных единиц, образуемых за счет территорий, тяготеющих к сложившимся экономическим центрам». Однако решающее значение играло стремление приспособить районную систему к решению задач социалистического переустройства западно-белорусских территорий путем установления более жесткого административного контроля, что логикой сложившейся системы требовало образования «сравнительно небольших по размерам территорий и количеству населения районов» (в особенности – пограничных).

Политбюро ЦК ВКП(б) 7 января 1940 г. утвердило белорусские предложения о ликвидации уездов и образовании в западных областях БССР районов [68, л. 28–29]. В итоге январским 1940 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР в западных областях республики упразднялось поуездное деление и устанавливалась районная: 101 район (из них 22 пограничных: с Германией – 8 районов Белостокской и 4 района Брестской, с Литвой – 6 районов Вилейской, 2 района Барановичской и 1 район Белостокской областей, с Латвией – 1 район Вилейской области) [41, с. 91–94], [69, с. IV–V].

В результате партийно-государственная установка на дробление административно-территориальных единиц еще в большей степени проявилась на западе БССР. Если в восточных областях БССР небольшие районы с площадью до 1 тыс. км² составляли 16 % районов этого региона, то в западных – 57 %. В начале 1940 г. из 73 районов

БССР с площадью до 1 тыс. км² 58 районов (79 %) находились в западной части. Районы с населением до 35 тыс. человек в западных областях составили 24 %, в восточных – 14 %, от 35 до 50 тыс. человек – соответственно 51 и 42 %, более 50 тыс. человек – 25 и 44 % [69, с. V–VI].

В связи с введением областного деления возникла необходимость нового административного переподчинения городских поселений. Кроме того, процессы продолжавшейся индустриализации приводили к изменению характера и, следовательно, уровня экономического развития населенных пунктов и соответственно необходимости дифференциации функциональных обязанностей городских органов власти и их материально-финансовой базы. В июле 1938 г. Президиум ЦИК БССР подготовил и отправил на согласование в Президиум Верховного Совета СССР проект Постановления «Об административно-территориальном делении БССР». В этом проекте предлагалось установить следующие категории городских поселений: города (областного подчинения – 12; районного подчинения – 25), поселения городского типа (47) и рабочие поселки (18). Местечки упразднялись как отдельная категория населенных пунктов, часть из них получала статус городских поселков, часть – сельских поселений, что вполне отвечало логике унификации построения органов местной власти и нивелирования национальной специфики в пользу установления единой общегосударственной системы местного управления [70, л. 28–37].

Президиум Верховного Совета БССР 27 сентября 1938 г. принял Указ «О классификации населенных пунктов Белорусской ССР», в соответствии с которым все городские поселения подразделялись на три типа: города (областного и районного подчинения), городские и рабочие поселки. Всего было выделено 11 городов областного подчинения, 24 – районного подчинения, 14 рабочих и 52 городских поселков [41, с. 87–89]. Из 67 местечек статус городских поселков получили 44.

Для городских поселений Западной Белоруссии Указом Президиума Верховного Совета БССР от 12 октября 1940 г. также вводилась классификация, принятая в ее восточной части: 8 населенных пунктов западных областей БССР были отнесены к городам областного подчинения; 35 – к городам районного подчинения; 61 – к городским поселкам; 5 – к рабочим поселкам [71, л. 80–83].

В восточной части БССР в 1938–1941 гг. продолжался процесс ликвидации национальных Советов. Автор располагает сведениями о прекращении существования в 1938–1939 гг. шести национальных сельсоветов: 1 – литовского, 2 – еврейских и 3 – латышских. В офици-

альных документах в качестве причин приводились либо цифры, свидетельствовавшие о том, что в этих нацсоветах титульная нация составляла меньшинство, либо просто ссылки на «пожелания населения» [65, с. 81], [72, л. 8, 31]. Таким образом, в 1938 г. из перечня оснований для ликвидации национальных сельсоветов исчезает формулировка «вредительство» и «рассадник шпионажа», а упор стал делаться на формальности их существования и «просьбы населения».

После «чистки» организаций и учреждений бывшего Дзержинского района решением Бюро ЦК КП(б)Б от 3 июля 1938 г. «в целях приближения районного руководства к совхозам и колхозам и усиления массово-политической работы в пограничной полосе» Дзержинский район восстанавливался с центром в г. Дзержинске в составе 15 сельсоветов [73, л. 25]. Соответственно 9 июля 1938 г. было принято Постановление Президиума ЦИК БССР «Об образовании Дзержинского района в Минской области» [74]. Однако формально история «нового» Дзержинского района начинается с Указа Президиума Верховного Совета БССР от 4 февраля 1939 г., которым создавался Дзержинский район как обычная административно-территориальная единица в составе г. Дзержинска и 16 сельсоветов [75, л. 20].

В результате структура административно-территориального деления БССР к 1941 г. приобрела свой окончательный вид: область – район – сельсовет (табл. 1.5).

Таблица 1.5

Административно-территориальное деление БССР на 1 апреля 1941 г.

Область	Площадь, тыс. км ²	Районы		Города	Поселки городского типа	Сельсоветы
		сельские	городские			
Барановичская	23,3	26	–	9	15	375
Белостокская	20,9	23	3	13	26	334
Брестская	17,2	18	–	8	10	234
Витебская	28,3	20	3	8	19	309
Вилейская	20,7	20	–	9	9	304
Гомельская	15,8	15	3	6	8	235
Минская	28,3	21	3	6	16	288
Могилевская	28,9	21	–	12	11	359
Пинская	16,3	11	–	4	6	159
Полесская	26,0	17	–	3	11	211
БССР	225,7	192	12	78	131	2808

Источник. Разработка автора на основе [76, с. 1, 5, 215–232, 430].

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 административно-территориальных преобразований в республике находились под контролем центральных союзных органов. Президиум Верховного Совета СССР 15 апреля 1938 г. 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 [77, л. 192]. Хотя данное решение противоречило конституционным нормам, республиканские органы власти выполняли его неукоснительно. Как и прежде, все вопросы административно-территориальных преобразований предварительно согласовывались по партийной линии с ЦК ВКП(б) как обязательном условии их последующего утверждения в советском порядке.

Таким образом, с завершением этапа форсированного социалистического строительства возникла необходимость приспособления административно-территориального деления к новым задачам «укрепления социализма». Административно-командная система эмпирически искала вариант более действенного контроля за ситуацией на местах, который в условиях быстрого роста социально-экономического потенциала БССР непосредственно из г. Минска объективно был затруднен. Центральный аппарат оказался перегружен и не мог реально контролировать с помощью своих работников всю территорию республики, особенно отдаленные от столицы районы. Вновь появилась потребность в создании управленческо-контролирующего промежуточного звена между республиканским центром и районами, что привело к созданию областей.

При реорганизации в 1939–1940 гг. административно-территориального деления на территориях, вошедших в состав БССР в 1939 г., использовался прежний опыт периода форсированного строительства социализма – дробление административно-территориальных единиц с целью, прежде всего, осуществления тотальной коллективизации деревни. Этот успешный для руководства СССР опыт социалистической перестройки и был полностью перенесен на западно-белорусские земли.

Рассматривая в целом период 1930-х гг., следует отметить, что уже к началу Великой Отечественной войны административно-территориальное деление в БССР приобрело ярко выраженный административный облик. Сложившееся представление об административно-территориальных единицах как пространственных пределах компетенций местных органов власти, а не как комплексных экономико-административных образований создавало возможности произвольного перекраивания административно-территориальной системы страны, республик, областей, районов в зависимости от субъективных настроений и желаний руководства, использования его для решения разного рода «первоочередных задач социалистического строительства». В качестве объективных критериев существования разного уровня административно-территориальных единиц рассматривались, прежде всего, возможности местного управленческого аппарата реализовывать поставленные вышестоящими органами задачи, а в качестве дополнительных – состояние путей сообщения и средств связи на административной территории, расстояние от населенных пунктов до административных центров. В 1930-е гг. произошла замена административно-хозяйственного деления системой, для которой решающим стал принцип обеспечения «оперативного и постоянного контроля».

Разукрупнение административно-территориального деления БССР в этот период стало важным элементом в создании системы тотального контроля государственными органами за всеми сферами жизни общества, позволив таким образом достаточно эффективно реализовать главную задачу проводившихся административно-территориальных преобразований. Созданная в республике трехзвенная система административно-территориального деления способствовала организации такого же контроля и за самими местными органами власти. Одновременно сокращение размеров административно-территориальных единиц расширяло возможности населения (в большинстве – сельского) решать текущие вопросы административного и социально-культурного характера в своих административных центрах.

Глава 2

УСИЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ СИСТЕМЫ И ПЕРЕСТРОЙКИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ (1930–1941 гг.)

Переход к массовой форсированной коллективизации сельского хозяйства обусловил значительную корректировку функций сельсоветов, в первую очередь, в административной сфере. Еще в августе 1929 г., во время очередного хлебозаготовительного кризиса сельсоветам было разрешено на «отдельных срывщиков хлебозаготовительных планов» накладывать штрафы в административном порядке в размере до пятикратной стоимости несданного зерна. В январе 1930 г. Постановлением ЦИК и СНК БССР сельсоветы получили право накладывать еще и штрафы на кулаков, уклонявшихся от гужевой повинности по вывозке дров и лесоматериалов в размере до 300 р. В феврале 1930 г. эти штрафы были увеличены до размеров, превышающих в пять раз стоимость такой работы [78, с. 4].

Президиумом ЦИК БССР 21 апреля 1930 г. было утверждено новое положение о сельских Советах, которое фактически дублировало союзные «Основные положения об организации сельских советов в Союзе ССР», принятые ЦИК СССР 3 февраля 1930 г. [79], [80]. Прежняя фраза о сельсоветах как высших органах власти в пределах его территории дополнялась определением их как органов пролетарской диктатуры. Главной задачей сельсоветов объявлялось руководство «широко развернувшейся коллективизации сельского хозяйства и

связанной с этим ликвидацией кулачества как класса». Положение проникнуто духом классовой борьбы: сельсоветы 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, добиваясь хозяйственного вытеснения капиталистических элементов».

Вводилась норма, позволявшая вышестоящим органам власти оперативно менять состав сельсовета в случаях, 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 их и проводить досрочные перевыборы. Степень такой «бездеятельности» определяло самостоятельно партийно-советское районное руководство, исходя не только из общей стратегии форсированного строительства социализма, но и из собственных ее интерпретаций.

Положение явилось очередным шагом по ликвидации института крестьянских сходов. В Земельных Кодексах БССР 1923 и 1925 гг. [81], [82] крестьянский сход определялся органом земельного общества, который разрешал земельные вопросы (порядок пользования различными угодьями, о землеустройстве, о земельных переделах и другие вопросы землепользования). При этом земельными обществами признавались «села, деревни, поселки, сельскохозяйственные коллективы (коммуны, артели и пр.), а также объединения отдельных дворов и совокупность дворов, выделившихся из прежних обществ». В сходе могли принимать участие «все землепользователи мужского и женского пола без различия, не моложе 18-летнего возраста, входящие в состав земельного общества, а также самостоятельно ведущие хозяйство домохозяева, хотя бы они и были моложе этого возраста». По постановлению ЦИК и СНК СССР от 29 августа 1924 г. «О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд» земельные общества фактически распоряжались также всеми финансовыми средствами, собранными по самообложению [83].

Формирование жесткой командно-административной системы, свертывание нэповских механизмов регулирования экономики (прежде всего, в сфере отношений города и деревни), усиление централизации и тотального контроля над всеми процессами общественного развития советского общества закономерно приводили к стремлению

властей поставить под свой контроль сельские сходы как последнюю форму самоорганизации сельского населения. Если состав Советов (в том числе и низовых – сельских и местечковых) к концу 1920-х гг. вновь стал (после короткого периода преобладания середнячества в 1925–1926 гг.) преимущественно бедняцко-батрацким, а их деятельность полностью регулировалась вышестоящим партийно-советским аппаратом, то сельские сходы еще оставались местом, где в решении вопросов местного значения могли участвовать все слои крестьянства – от бедняков до зажиточных. Эти сельские сходы реально составляли серьезную конкуренцию сельским Советам и рассматривались крестьянством в противовес сельсоветам – органам власти государства как прямое продолжение традиций общинного управления.

XV съезд ВКП(б) (декабрь 1927 г.) поставил задачу «разработать вопрос об улучшении взаимоотношений между Советами и земельными обществами под углом зрения обеспечения руководящей роли Советов и лишения права голоса в земельных обществах (на сходах), исключенных из списков избирателей Советов» [84, с. 69]. Эта политическая линия была закреплена в «Общих началах землепользования и землеустройства», утвержденных постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. [85]. Изложенные в гл. 9 «Земельное общество и сельский Совет» нормы фактически лишили земельные общества реального влияния в решении вопросов деревенской жизни, прежде всего, в земельных делах, ставя их в подчинение сельсоветам. На сельские Советы были возложены руководство работой земельных обществ, утверждение постановлений земельных обществ по вопросам землепользования и землеустройства, а также установление списков землепользователей, пользовавшихся по закону льготами по землеустройству и кредитом на оплату землеустроительных работ. Сельсовет мог приостанавливать решение общего собрания общества в случае, если оно «...нарушает законы и распоряжения высших органов, противоречит задачам кооперирования или нарушает интересы бедноты...». К тому же в случае «несогласия сельсовета с новым постановлением земельного общества по этому же вопросу» сельсовет мог его отменить. В таком случае земельное общество имело лишь право обжаловать такое решение в вышестоящих исполкомах.

Сельские сходы переставали быть последним прибежищем традиционного крестьянского общинного самоуправления. Хотя быть членом земельного общества мог по-прежнему любой житель данной местности независимо от возраста, пола, вероисповедания и нацио-

нальности, но правом решающего голоса на сельских сходах (которые в документе назывались уже «общие собрания земельных обществ») и правом избираться в выборные органы земельного общества получили лишь имевшие избирательные права при выборах в Советы.

Все эти новации были еще раз закреплены в «Положении о сельских сходах», утвержденных 2 марта 1929 г. Президиумом ЦИК БССР 2 марта 1929 г. [86]. Инициатива созыва сельских сходов, прежде всего, должна была исходить от самого сельсовета, колхозов и совхозов, хотя официально сельский сход мог созываться и по «заявлению граждан данного схода, имеющих право принимать в нем участие». При этом в Положении была введена норма обязательного созыва сельских сходов не реже одного раза в три месяца. Само проведение сходов было строго регламентировано: сход открывался только от имени сельсовета, избирался президиум схода, велся протокол. Принятые сходом решения не являлись обязательными и вступали в силу только после утверждения их президиумом сельсовета. В случае, если президиум сельсовета отказывался утвердить решения схода, окончательно вопрос решался райисполкомами. Фактически сельские сходы теряли свое значение, дублируя функции пленумов сельсоветов: на тех и других рассматривались местные вопросы, в тех и других могли принимать участие только члены сельсовета, на тех и других решающую роль играл председатель сельсовета, для тех и других окончательной инстанцией являлся райисполком.

Положение о сельских Советах 1930 г. наносило новый удар по сельским сходам. В нем появился отдельный пункт «Об общих собраниях избирателей и руководство ими», дублировавший мартовское положение о сельских сходах, только вместо названия «сельский сход» вводилось «общее собрание сельсовета».

Одновременно с общими собраниями Положение регламентировало ежемесячное проведение пленумов сельсовета. Круг вопросов, решавшихся на них, определен не был – фактически пленум мог рассматривать любые вопросы жизни сельсовета. Определялась лишь исключительная компетенция пленума: утверждение сельского бюджета и отчета о его исполнении; выборы президиума, председателя, заместителя председателя, секретаря и уполномоченных сельсовета, председателя сельского суда, а также делегатов на районный съезд Советов.

Сельскому совету представлялось право рассматривать все вопросы местного значения. В области административной они могли издавать обязательные постановления, привлекать население к трудовой,

транспортной и гужевой повинностям, взыскивать штрафы, выдавать удостоверения личности и регистрировать акты гражданского состояния, давать разрешения 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 сеткой культурно-просветительских учреждений на своей территории и т. п.

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» 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» (Постановление ЦИК и СНК БССР от 1 сентября 1928 г.), а с 15 января 1930 г. – Положения о сельских и местечковых судах (Постановление ЦИК и СНК БССР от 27 декабря 1929 г.) [87], [88]. Сельские и местечковые суды создавались сельскими и местечковыми Советами в составе 15 человек: председатель, его заместитель, секретарь и 12 народных заседателей.

Суды решали дела об умышленных побоях, хулиганстве, клевете, оскорблении действиями, словами или письменно (за исключением рабкоровских и селькоровских замечаний), самоуправстве, краже, уничтожении или повреждении чужого имущества (если стоимость причиненного вреда не превышает 50 р.), мелких имущественных (на сумму не свыше 100 р.) спорах. Сельские и местечковые суды не имели право рассматривать дела о трудовых спорах (в том числе и о заработной плате), об уплате элементов, 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 р., поступавший в доход государства, принудительное выполнение определенной общественной работы на срок не более 15 дней. Постановления сельского суда считались окончатель-

ными 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», содержание которого требовало корректировки белорусского Положения [89], и 18 января 1931 г. ЦИК и СНК БССР утвердили новое Положение о сельских и местечковых судах [90]. Дополнительно в компетенцию этих судов передавались дела об уплате алиментов, о трудовых спорах и разделах хозяйств. В то же время из их юрисдикции изъяли дела о кражах.

Смягчались меры наказания, применявшиеся сельскими (местечковыми) судами. Во-первых, максимальная сумма денежного штрафа сокращалась с 25 до 10 р., которые (в целях укрепления сельских и местечковых бюджетов) теперь должны были расходоваться на общекультурные мероприятия местного значения и на нужды отдельных местных общественных организаций. Во-вторых, сельский суд мог назначить исправительные работы на срок не более 5 дней (ранее – не более 15 дней). В-третьих, решение сельского суда могли отменять в порядке судебного надзора не только народные судьи, но и работники прокуратуры.

Постановлением ЦИК СССР от 17 апреля 1932 г. «О сельских общественных судах» «в целях дальнейшего развития самостоятельности широких колхозных и бедняцко-средняцких масс деревни и воспитания путем общественного воздействия трудовой дисциплины» компетенция сельских общественных судов была значительно расширена [91]. 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 сельскохозяйственной продукции 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 обобщественного в колхозах имущества, принимавших опасные для государства размеры. В связи с этим апрельским Постановлением сельским судам вернули дела о кражах. Прежде всего, они должны были рассматривать дела о краже и порче колхозного имущества, на-

несении 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 единоличников [92, с. 477–479]. Меры наказания по Постановлению 7 августа 1932 г. (в качестве меры судебной репрессии за хищение (воровство) колхозного и кооперативного имущества применяли высшую меру социальной защиты – расстрел с конфискацией всего имущества и с заменой при смягчающих обстоятельствах лишением свободы на срок не ниже 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. Кампания по борьбе с хищениями социалистической собственности, невыполнением единоличниками заготовительных кампаний для повышения их эффективности требовала привлечения к ней сельского актива. Именно сами сельские жители лучше всех карательных органов знали практически о всех действиях своих односельчан и скрыться от внимательного наблюдения соседей было фактически невозможно. В 1930-е гг. сельские исполнители действовали на основании Постановлений ЦИК и СНК БССР от 15 июня 1932 г. и 26 февраля 1936 г. [93], [94, л. 2 об.].

По сути, это была 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 не стоит рассматривать сельских исполнителей как добровольных помощников правоохранительным органам, 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 аресто-

ванных до пункта расположения милиции, наблюдение за противопожарным и санитарным состоянием населенного пункта, слежение 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.

С начала 1930-х гг. решающим управленческим звеном в реализации нового курса на форсированное строительство социализма в одной стране стали районы, которые в результате ликвидации округов в 1930 г. перешли в непосредственное подчинение республиканским органам власти и управления. Соответственно были внесены коррективы в их правовое положение: 13 октября 1930 г. ЦИК и СНК СССР утвердили «Основные положения о районных съездах советов и райисполкомах». Таким образом, аналогичные положения, фактически копировавшие союзные, должны были утвердить и республиканские органы власти. В БССР такое Положение ЦИК и СНК БССР приняли 15 февраля 1931 г. [95].

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, а 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: утверждение хозяйственных и социально-культурных планов развития района, районного бюджета и отчета о его исполнении, установление местных налогов, распределение доходов и расходов между районным, городскими, сельскими и местечковыми бюджетами, обсуждение вопросов общесоюзного и республиканского значения, рассмотрение и обсуждение отчетов райисполкомов, выборы членов райисполкома и делегатов на Всебелорусский съезд Советов.

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 задачи райисполкомов: «организация рабочих, колхозников, батраков, бедноты и середняцкого крестьянст-

ва 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». Расширились административные возможности райисполкомов: право досрочного роспуска и назначение новых досрочных выборов сельских, местечковых и городских Советов, право налагать дисциплинарные взыскания на районных, сельских, местечковых и городских работников. До 100 р. возросли размеры штрафов, назначаемых райисполкомами за невыполнение своих обязательных постановлений.

Специальный раздел посвящался планово-статистической работе райисполкомов. Утверждение планово-директивного характера развития общества, представлявшего принципиально новую черту советского варианта модернизации, выводил эту сферу деятельности местных органов власти из второразрядных в число приоритетных. На райисполкомы возлагалась обязанность разработки «на основе директив вышестоящих органов власти» планов развития сельского хозяйства «по пути коллективизации», промышленности, других отраслей экономики и социально-культурной сферы района. О важности этого направления работы свидетельствует то, что положение возлагало руководство планово-статистической работой непосредственно на председателя райисполкома.

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 три кандидата.

Закреплялась организация при райисполкомах четырех отделов: общего, земельного, финансового, управления милиции и уголовного розыска. Сохранялись планово-статистическая часть и районная РКИ, а также инструктор по советскому строительству, районный инспектор по здравоохранению, районные инспекторы по местному хозяйству и дорожному строительству, снабжению, народному образованию,

труду и социальному страхованию, социальному обеспечению, военным делам, 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.

Однако принятое СНК СССР 25 мая 1931 г. «Положение о рабоче-крестьянской милиции» фактически выводило районную милицию из подчинения местным органам советской власти [96]. Во-первых, начальники местных органов милиции непосредственно подчинялись 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 исполнительных комитетов и городских советов, при которых состоят соответствующие органы милиции». Во-вторых, начальники районных и городских управлений милиции назначались начальниками главных управлений милиции БССР, а местные исполнительные комитеты и городские советы обладали лишь правом отвода кандидатур.

Новое положение о районных органах власти и управления более жестко регламентировало отношения по вертикали власти. Впервые в отдельную главу были выделены «Взаимоотношения районных органов власти с вышестоящими органами власти» (восемь статей). Постановления ЦИК, Президиума ЦИК и СНК БССР являлись обязательными для райисполкома. При этом Президиум ЦИК и СНК БССР могли 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 закреплённой самостоятельности на местах.

Для руководства и координации деятельности в работе с национальными меньшинствами Решением Президиума ЦИК БССР от 25 но-

ября 1930 г. при Минском, Витебском и Гомельском горсоветах и 40 райисполкомах создавались национальные комиссии в составе от пяти до семи человек, «хорошо знающих экономику, культуру и быт местных национальных меньшинств», во главе с членом президиума горсовета или райисполкома. Личный состав нацкомиссий утверждался пленумами горсоветов или райисполкомов [97].

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 взысканий [98]. В сферу действий этих постановлений входили вопросы, касавшиеся повседневных потребностей местного населения. Именно они волновали главным образом 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, гостиниц, бань, парикмахерских, столовых и других предприятий общественного пользования, регулировали вопросы организации торговли, санитарного содержания улиц, жилищ, дворов, школ, водопроводов, ассенизации, наружном ремонте 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 перестала рассматриваться как первоочередная задача совершенствования системы управления. На первый план выходят, как и в первые годы советской власти, вопросы установления действенного постоянного и всемерного контроля за работой непосредственных исполнителей (различного рода предприятий, организаций, учреждений, отдельных официальных лиц). Соответственно 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. в исполнении Постановления ЦИК и СНК СССР при всех райисполкомах создавались дополнительно отделы народного образования, отделы дорожного хозяйства, в районах со значительно развитой местной промышленностью и коммунальным хозяйством – отделы местного хозяйства, а планово-статистические части преобразовывались в районные плановые комиссии [99, л. 17, 58].

В феврале 1932 г. в Положение о районных съездах Советов и райисполкомах было внесено важное дополнение – ст. 12 дополни-

лась 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».

В условиях нарастания централизации и жесткой регламентации управления всеми процессами развития советского общества, расширения сферы государственного регулирования социально-экономическими процессами и объемов этого регулирования прежняя функциональная система построения советского и хозяйственного аппарата управления с ее децентрализацией управленческих функций, ликвидацией специализированных отделов и большой самостоятельности самих советских работников (ответственных исполнителей-инспекторов), которые целиком отвечали и отчитывались за порученное ему дело только непосредственно перед руководителем учреждения (наркомом, председателем исполкома), уже не отвечала новым требованиям форсированного строительства социализма, являясь «нэповским атавизмом». Сфера государственного контроля социально-экономическими процессами расширялась, соответственно возрастала и нагрузка на каждого ответственного исполнителя и на руководителя исполкома Совета, который уже не был в состоянии эффективно руководить непосредственно всеми отдельными исполнителями. Кроме того, сама идея перехода к функциональной системе управления была вызвана стремлением распространить децентрализованную нэповскую систему на советский и хозяйственный государственный аппараты, дать ему больше самостоятельности в принятии и реализации управленческих решений. Появилась она на самом историческом пике развития нэпа и стала официальной линией в реорганизации аппарата государственного управления с конца 1927 г.

Однако эта функциональная система ответственных исполнителей затронула только второстепенные для советской модели модернизации сферы (образование, социальное обеспечение, здравоохранение, торговля, коммунальное хозяйство, местная промышленность, юстиция, трудовые отношения). Управление же местными органами власти стратегическими для всей страны участками социалистического строительства (финансы, сельское хозяйство, административные органы, оборона) по-прежнему сохраняло свой прежний облик – специализированные отделы. В результате система местного управления оказалась половинчатой: часть этой системы строилась и действовала на одних

(функциональных) принципах (ответственные исполнители – инспекторы), другая же – на прежних отраслевых (специализированные отделы).

В условиях все большей унификации советской действительности такая ситуация выглядела как нонсенс, и выбор в пользу возврата к полноценной отраслевой системе был вполне очевиден. Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства» от 15 марта 1934 г. [100] 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 основе. Это предполагало, в первую очередь, значительное возрастание личной ответственности руководителей всех советских и хозяйственных органов за состояние дел на подконтрольной территории, в организации и на предприятии. На них возлагалась обязанность лично осуществлять повседневную проверку исполнения подчиненными им органами решений и распоряжений (при этом во всех звеньях советско-хозяйственного аппарата ликвидировались специальные сектора проверки исполнения) и руководить подбором и распределением работников, а также проводить инструктирование, обучение и практическую помощь руководителям низовых органов советско-хозяйственного аппарата.

Во всех областях советской и хозяйственной работы ликвидировались коллегии, исключение делалось только для выборных советских органов (советов, исполкомов), 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 своих регионов.

Соответствующее Постановление 4 апреля 1934 г. с аналогичным общесоюзному названием и содержанием приняли ЦИК и СНК БССР [101]. Однако по сути эти Постановления (союзное и республиканское) официально лишь закрепили отказ от функциональной системы: образование отделов райисполкомов в 1931 г. ознаменовало этот отказ на практике. С 1934 г. этот процесс лишь получил законодательное закрепление.

В Постановлении ЦИК СССР от 27 мая 1934 г. «Об организаци-

онной работе советов» предлагалась перестройка органов управления, занимавшихся вопросами работы среди национальных меньшинств: вместо нацкомиссий при президиумах ЦИК союзных республик создавались специальные отделы национальностей с самостоятельным аппаратом. Отдельный пункт гласил: «Там, где в настоящее время отделов национальностей и нацменкомиссии 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» [102]. 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 горсоветов [103, л. 52].

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 инспекторов [104]. С мая 1936 г. еще в девяти районах республики инспекции были реорганизованы в отделы внутренней торговли [105].

В феврале 1935 г. восстанавливались земельные комиссии, ликвидированные в январе 1930 г. с началом массовой коллективизации [106]. До своей ликвидации эти комиссии главным образом занимались землеустроительными работами и решением земельных споров между единоличниками. Курс на массовую форсированную коллективизацию первоначально воспринимался как утрата их функционального предназначения, наличие же земельных споров между колхозами в принципе не предполагалось либо минимизировалось.

Вместе с тем даже короткий опыт решения межколхозных земельных вопросов показал, что проблем и спорных моментов здесь было много: возникали вопросы при смене границ и обмене землями между колхозами в целях ликвидации чересполосицы и дальнеземелья, объединении и разукрупнении колхозов, при использовании при-

усадебных участков колхозников. Земельные комиссии восстанавливались только для разрешения 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 позволять колхозам наделять из своих земель выходящим из колхоза крестьянам землю (им разрешалось выделять ее только из свободного государственного земельного фонда).

До 1934 г. регистрация актов гражданского состояния находилась в компетенции низовых Советов: сельских, местечковых и городских. В результате большой сегмент повседневной жизни советских граждан (в том числе и его финансовая составляющая) по сути оставался вне сферы ответственности и компетенции районных органов исполнительной власти. В 1934 г. органы ЗАГСов как важный элемент 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 ЗАГСов была ранжирована по милицейским чинам, соответственно и по размерам заработной платы работники бюро приравнивались к работникам милиции, что делало их работу материально привлекательной [107].

После ликвидации округов в 1930 г. были внесены изменения и в систему городских Советов. Президиум ЦИК БССР от 25 августа 1930 г. принял Постановление «О подчиненности городских Советов в связи с ликвидацией округов и об их структуре». 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, планово-статистическая часть, инспектариат; в городах с населением от 20 до 50 тыс. человек – отделы коммунального хозяйства, финансовый, административная часть и инспекториат; в остальных горсоветах вся работа осуществлялась через инспекториат [108].

В связи с ростом социально-экономического потенциала круп-

нейших промышленных центров БССР Постановлением Президиума ЦИК БССР от 5 июня 1936 г. для Минского, Витебского и Гомельского городских Советов утверждалась более расширенная структура. В Минском горсовете создавались 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 состояло в отсутствии архитектурно-планировочного управления и наличии земельного отдела и дорожной инспекции [109].

В 1935 г. в связи с появлением четырех приграничных округов создавался и окружной аппарат власти и управления: окрисполком, 9 отделов (общий, земельный, народного образования, охраны здоровья, финансовый, социального обеспечения, коммунального хозяйства, внутренней торговли, дорожный), плановая комиссия и сектор кадров при председателе окрисполкома.

Все эти изменения в структуре райисполкомов БССР была закреплена в Конституции БССР 1937 г. Соответственно ст. 69 этой Конституции при каждом райисполкоме функционировали 8 отделов (общий, земельный, народного образования, финансовый, внутренней торговли, охраны здоровья, социального обеспечения, дорожный), а также районная плановая комиссия и сектор кадров при председателе райисполкома. Кроме того, в зависимости от особенностей хозяйственного развития района могли дополнительно организовываться отделы коммунальный и местной промышленности [3, с. 19].

В соответствии с Конституцией БССР 1937 г. исполнительными и распорядительными органами окружных, районных, городских и сельских Советов депутатов трудящихся являлись исполнительные комитеты в составе председателя, его заместителей, секретаря и членов. Для сельских Советов они состояли из председателя, его заместителя и секретаря.

Сохранялась система двойного подчинения исполкомов местных Советов: Совету депутатов трудящихся, который их избрал, а также вышестоящему Совету. При этом система стала носить, безусловно, односторонний характер – нижестоящие органы должны были неукоснительно выполнять все распоряжения вышестоящих органов, которые имели полное право отмены решений и распоряжений первых.

Соответственно и отделы исполкомов имели множественное подчинение. Во-первых, все они подчинялись своему Совету и исполкому. Во-вторых, профильным республиканским наркоматам, в-третьих, профильным отделам вышестоящих исполкомов: отделы райисполкомов – отделам окрисполкомов, отделы горисполкомов – окружным и районным отделам (напрямую республиканским наркоматам подчинялись лишь отделы горсоветов Минска, Витебска, Гомеля и Могилева).

В отношениях местных Советов с наркоматами также закреплялся принцип односторонности и неукоснительности выполнения наркоматовских распоряжений. До этого Советы имели официальное право (хотя бы теоретически) их оспаривать. По Конституции БССР 1927 г. (ст. 56) окружные исполкомы могли «в исключительных случаях... приостанавливать под свою ответственность осуществление распоряжений народных комиссариатов» БССР [2, с. 12]. После ликвидации в 1930 г. округов это право в 1931 г. передали райисполкомам [110], однако уже в 1934 г. они его потеряли (решение ЦИК БССР, конституционно закрепленное XI Всебелорусским съездом Советов в январе 1935 г.) [111, с. 40]. И в Конституции БССР 1937 г. также ничего о таком праве районных Советов не говорилось.

На основании Конституции БССР ЦИК и СНК БССР 4 ноября 1937 г. утвердили структуру и штаты окружных и районных исполкомов. Дополнительно в составе окрисполкомов создавалось управление местной промышленностью. Отделы коммунального хозяйства создавались во всех райисполкомах, отделы местной промышленности – в 47. Аппарат всех четырех окрисполкомов насчитывал 437 штатных единиц (более всего – земельные отделы – 80 ед., менее всего – сектор кадров – 4 ед.). Штатное расписание всех райисполкомов БССР было утверждено в количестве 7941 ед. (более всего – финансовые отделы – 2086 ед., менее всего – сектора кадров – 89 ед.) [112].

Образование в 1938 г. в Белорусской ССР областей привело к организации нового звена в системе местного административного управления – областных Советов и их облисполкомов. Официальная позиция высшего партийно-советского руководства СССР по отношению к политике дробления административно-территориальных единиц (в том числе образование и разукрупнение областей) была озвучена А. Ф. Горкиным в докладе на Первой сессии Верховного Совета СССР первого созыва 15 января 1938 г., принявшей (среди прочего) решение об образовании областей в БССР. Необходимость такого дробления объяснялось, прежде всего, управленческими задачами,

главная из которых звучала традиционно для всего периода 1930-х гг.: приблизить руководство советских органов к районам, к предприятиям, МТС, колхозам и совхозам, сделать руководство... советских органов более конкретным, обеспечить лучшее знание и более быстрое разрешение практических вопросов хозяйственного и культурного строительства» [113, с. 1].

Более конкретно задачи областного звена управления определял СНК БССР (Постановление СНК БССР от 4 февраля 1939 г. «О работе Оргкомитета Президиума ВС БССР по Гомельской области»). Кроме носивших традиционный идеолого-пропагандистский характер («привлечение широких масс к активному участию в деле управления...») перед облисполкомами ставились конкретные практические задачи. Во-первых, «установление повседневного контроля за точным соблюдением решений и постановлений правительства...». Во-вторых, «улучшение и конкретизация руководства работой промышленности, развитие промышленности на базе местного сырья, развитие сельского хозяйства..., улучшение благоустройства городов, коммунального и жилищного хозяйства, развитие сети школ, больниц и других культурных учреждений...». В-третьих, «воспитание и укрепление государственной дисциплины масс в деле выполнения государственных планов и обязательств» [114, л. 458].

На областные органы власти и управления возлагались руководство хозяйственным и социально-культурным развитием подведомственных территорий, деятельностью подчиненных им государственных органов, установление бюджета области. Соответственно, в Конституцию БССР в 1938 г. были внесены изменения. Определялся перечень 17 структурных подразделений облисполкомов (такого дробления не знал ранее ни один местный орган советской власти). При всех облисполкомах создавались 11 отделов (общий, земельный, финансовый, торговли, здравоохранения, народного образования, местной промышленности, коммунального хозяйства, социального обеспечения, дорожный, общий, по делам искусств), плановая комиссия и сектор кадров при председателе исполкома. Кроме того, в соответствии с особенностями хозяйства области областные советы могли образовывать отделы или управления легкой, пищевой, лесной промышленности, зерновых и животноводческих совхозов [4, с. 27].

Областной аппарат управления постоянно разрастался, дробился и множился. В 1939 г. при облисполкомах дополнительно создаются управление Наркомата юстиции БССР, управление кинофикации,

в 1940 г. – отделы местной топливной промышленности, автомобильного транспорта.

Да и сами подразделения облисполкомов дробятся, подразделяются на более мелкие, растет степень их специализации. Так, в исполнение Постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 5 декабря 1939 г. СНК БССР и ЦК КП(б)Б 2 января 1940 г. утвердили новую структуру областных земельных отделов. В Минской, Витебской и Могилевской облземотделах создавались по три производственно-территориальных управления, в Гомельской и Полесской – по два. В составе областных земельных отделов стали функционировать управления животноводства, коневодства, ветеринарии, агротехники и механизации сельского хозяйства, землеустройства. Кроме того, в составе областного земельного отдела находилось восемь отделов (сортовой, мелиорации, организационно-колхозный, кадров, подготовки кадров массовых профессий, планово-финансовый, отчетно-экономический, военный), две группы (плодоовощная, подсобных колхозных и мукомольных предприятий), два сектора (топливный и капитального строительства) управление делами, бухгалтерия. В каждом областном земельном отделе создавался многочисленный аппарат – штатная его численность составляла 819 ед., что превосходило численность работников всех 100 районных земельных отделов 1930 г. (500 ед.) и лишь несколько уступало штатам 72 районных земельных отделов 1933 г. (1051 ед.) [115, л. 53–54].

В каждом областном отделе народного образования функционировало четыре сектора (начальных школ и педучилищ, средних школ, планово-финансовый, кадров), спецотдел, управление делами. Кроме них в штате облоно находились инспектора школ взрослых и ликвидации неграмотности и малограмотности, дошкольных учреждений, детдомов, политпросветучреждений, материально-бытового облслуживания, а также инженер-строитель [116, л. 110]. Вся эта масса работников должна была обеспечить максимальный контроль за деятельностью подведомственных учреждений и организаций и фактически режим «ручного» управления ими.

Таким образом, изменения в структуре и функциях местных органов власти и управления соответствовали новой стратегической линии развития советского общества – форсированному строительству социализма в одной стране. Во-первых, в результате укрепления и расширения планового начала в жизни советского общества выполнение разработанных в союзном центре плановых директив становится главной задачей и смыслом деятельности всей управленческой систе-

мы. Это, в свою очередь, значительно ограничивает сферу самостоятельности местных Советов. К концу 1930-х гг. кардинально сокращаются возможности нижестоящих Советов оспорить решения вышестоящих. Многие зафиксированные в нормативных актах права местных Советов звучали декларативно из-за отсутствия или дефицита материально-финансовых ресурсов. Реальное расширение прав местной вертикали власти проявилось, прежде всего, в усилении их административно-репрессивного элемента в отношении к нижестоящим Советам.

Во-вторых, происходит расширение, дробление и усиление специализации самой структуры органов местной власти и управления за счет ликвидации функциональной системы ответственных исполнителей и перехода к классической отраслевой (создание в исполкомах отделов и управлений, число которых постоянно множится, а сферы ответственности ограничиваются все более узкими рамками).

Глава 3

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ В МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ БССР

3.1. «Великий перелом» 1930 года и перевыборы в местные Советы

Система Советов рассматривалась большевистскими лидерами в качестве организационной формы нового, советского типа демократии, подлинной власти народа, основанной на выборности и прямом участии трудящихся масс в управлении делами государства. Однако стихия такого прямого народовластия несла в себе значительные угрозы позициям доминирования большевиков в системе этих Советов. Достаточно быстро пришло понимание, что реальная власть будет принадлежать не самим Советам, а их исполнительным и распорядительным органам, через которые и будут реально осуществляться все задуманные ими мероприятия. Необходимо было создать такую систему выборов, которая позволяла бы, с одной стороны, говорить о наличии власти трудящихся, а с другой – обеспечить необходимый правящей партии их состав. В результате был разработан избирательный механизм, предусматривавший прямые выборы только на уровне низовых звеньев органов государственной власти (сельские, местечковые, городские Советы) и косвенные (многоступенчатые) – на всех последующих вплоть до высшего.

В такой избирательной системе единственной реальной возможностью населения республики непосредственно оказать влияние на формирование всей вертикали государственной власти и управления

были выборы в низовые Советы. По этой же причине и партийно-советские властные структуры, прежде всего, свое внимание концентрировали именно на этой стадии избирательной кампании.

Конец 1920-х – начало 1930-х гг. вошел в советскую историю как «великий перелом». В очередной раз были пересмотрены «взгляды на строительство социализма»: нэп, позволивший восстановить разрушенное войнами и революциями народное хозяйство, укрепить политические позиции коммунистической партии, был свернут, на его смену пришла стратегия форсированного социалистического строительства. Объективные экономические законы заменялись политической волей, экономический расчет – директивными указаниями, частный интерес – интересом партийно-государственного аппарата.

Решение задачи ускоренного превращения СССР из страны аграрной в индустриальную, высокие темпы индустриализации первой пятилетки потребовали и соответствующей перестройки сельского хозяйства. Нэповский механизм его функционирования в новую историческую парадигму социалистического строительства вписывался плохо и был заменен форсированным массовым колхозным строительством.

Постановлением ЦК ВКП(б) от 5 января 1930 г. «О темпе коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству» в БССР (как не относящейся к зерновым районам) коллективизацию планировалось осуществить к концу первой пятилетки [84, с. 384]. Однако высшее партийное руководство республики во главе с первым секретарем ЦК КП(б)Б К. В. Геом решило форсировать этот процесс. Январский (3–8 января) 1930 г. Пленум ЦК КП(б)Б постановил завершить полностью коллективизацию бедняцко-средняцких хозяйств уже к концу 1931 г. [117, с. 193]. В советском порядке эта задача была закреплена Постановлением Президиума ЦИК БССР от 14 января 1930 г. [118]. А 10 февраля 1930 г. К. В. Гей обратился в ЦК ВКП(б) с просьбой о том, чтобы БССР «была включена в число районов крупного обобществления сельского хозяйства и объявлена республикой сплошной коллективизации» [119, с. 115].

Требовалось принять меры для обеспечения массовой коллективизации деревни кадрами, способными провести ее последовательно в кратчайшие сроки, настроить руководство местных Советов на бескомпромиссность в отношении не только к явным противникам нового курса, но и к сомневающимся. В январе 1930 г. Президиум ЦИК СССР в срочном порядке созвал совещание представителей цен-

тральных исполкомов союзных и автономных республик, краевых, областных и окружных исполкомов, городских и сельских советов для обсуждения задач Советов в связи с началом массовой коллективизации. По его итогам 25 января 1930 г. Президиум ЦИК СССР принял Постановление «О новых задачах Советов в связи с широко развернувшейся коллективизацией в деревне» [120]. Советы ориентировались на неизбежность нового обострения классовой борьбы, так как «массовая организация коллективных хозяйств... предполагает активное сопротивление классовых врагов в скрытой и открытой форме».

Содержание и формы работы низовых органов советской власти высшее партийно-советское руководство в новых условиях явно не устраивало. Для абсолютного большинства сельских Советов, которые долгие годы нацеливались (и нередко достигали определенных успехов) главным образом на решение задач хозяйственного возрождения деревни, развития различных форм крестьянской кооперации, вопросы колхозного строительства находились на периферии их внимания. В новых условиях Советы должны были «стать во главе колхозного движения». Эта фраза не означала перемены в понимании высшими партийно-советскими инстанциями реальной роли Советов. Было понятно, кто на самом деле возглавит это движение – партийные организации. На это ориентировали все партийные документы, в частности, знаменитое Постановление ЦК ВКП(б) «О темпе коллективизации и мерах помощи государству колхозному строительству» от 5 января 1930 г. Советы же должны были не столько руководить процессами массовой коллективизации, сколько (будучи формально высшими органами власти на территории сельсоветов) стать официальным прикрытием всех проводимых мероприятий, придавая им законный вид.

Для решения новых задач Президиум ЦИК СССР дал указание провести перевыборы сельсоветов, «проявивших свою неспособность руководить колхозным движением». В Постановлении говорилось: «Сельский совет, не перестроивший своей работы, сельский Совет, не ставший во главе колхозного движения, отстающий от темпов социалистического преобразования деревни, не умеющий организовать бедняцко-средняцкие массы, – такой сельский Совет подлежит немедленному переизбранию».

В тот же день, 25 января 1930 г., Бюро ЦК КП(б)Б также в срочном порядке (даже предварительно не был, как обычно, подготовлен соответствующий проект совместного постановления ЦК КП(б)Б

и СНК БССР, его уже на самом заседании поручили подготовить А. Г. Червякову и А. И. Хацкевичу и «срочно провести опросом в Бюро ЦК») принял решение организовать повсеместно по всем сельским и местечковым Советам республики отчетную кампанию. Одновременно предполагалось совместить ее с перевыборами ряда сельских Советов. Во-первых, предусматривалось (в соответствии с Постановлением Президиума ЦИК СССР) проведение отчетно-перевыборной кампании в тех из них, которые не отвечали задачам массовой коллективизации, «не проявили себя в деле организации бедноты и коллективизации и искажали классовую линию партии, засоренные вражескими и чуждыми элементами... не обеспечивают активного и твердого руководства ликвидацией кулачества». Во-вторых, была проявлена инициатива и решено дополнительно в республике в обязательном порядке переизбрать сельские и местечковые Советы в районах сплошной коллективизации. В остальных низовых Советах планировалась только отчетно-проверочная кампания (без перевыборов состава Советов, но с практикой отзыва «кулацких элементов» и замену их батраками и бедняками).

Бюро ЦК КП(б)Б поставило задачу в результате перевыборов обеспечить массовое избрание в члены местных Советов батраков, бедняков и колхозников из середняков. Именно они рассматривались властью как основной контингент «естественных сторонников коллективизации». При этом середняки-колхозники должны были своим примером способствовать приливу в колхозы середняков-единоличников, нивелировать существовавший в массовом сознании крестьянства стереотип о колхозах как о организации «бедняков и бездельников». В тех же сельских Советах, где проведение перевыборов не предусматривалось, ЦК КП(б)Б требовал «практиковать отзыв кулацких элементов и вместо них довыбирать батраков и бедноту». Саму отчетно-перевыборную кампанию намечалось провести с 15 февраля по 15 апреля 1930 г. [121, л. 557].

По уже сложившейся практике это решение ЦК КП(б)Б было оформлено в советском порядке, и 27 января 1930 г. Постановление «О перевыборах советов БССР» принял Президиум ЦИК БССР, который, чтобы не отстать в демонстрации охватившего все уровни партийно-советского руководства республики «радикального энтузиазма», решил закончить перевыборы к 15 марта 1930 г., т. е. на месяц раньше, чем указал ЦК КП(б)Б [122, л. 105].

Однако данное Постановление так и не было опубликовано. Местные новации получили одобрение в высших союзных партийно-

советских органах, и 31 января 1930 г. Президиум ЦИК СССР принял Постановление «О досрочных перевыборах сельских советов и районных исполнительных комитетов» [123]. В нем в дополнение к Постановлению от 25 января 1930 г. указывалось на необходимость проведения перевыборов сельских Советов, состав которых «засорен чуждыми элементами и которые не смогли... стать во главе социалистического переустройства деревни», а также всех сельсоветов в районах сплошной коллективизации. Разрешалось проведение досрочных перевыборов и райисполкомов, «не обеспечивающих достаточного руководства сельскими Советами, не развернувших работы по коллективизации сельского хозяйства и по улучшению обслуживания колхозного населения». А 6 февраля 1930 г. аналогичное Постановление принял Президиум ЦИК БССР [124].

Соответственно в БССР на местах принимаются решения о расширении зон сплошной коллективизации, что приводило к неизбежному росту масштабов отчетно-перевыборной кампании. Мозырский окрисполком 6 февраля, а Полоцкий – 7 февраля постановили провести в своих округах перевыборы всех местечковых и сельских Советов. Пленум Минского окрисполкома (5–8 февраля 1930 г.) запланировал в округе перевыборы всех сельских, местечковых и городских (неокружных городов) Советов и райисполкомов. Президиум Оршанского окрисполкома первоначально 4 февраля 1930 г. определил четыре района для проведения отчетно-перевыборной кампании, а 9 февраля их число увеличили до восьми [125, л. 7, 9, 34, 38].

Эти изменения окружное партийно-советское руководство обосновывало достигнутыми «успехами коллективизации» (округа объявлялись «округами сплошной коллективизации»), засоренностью низовых Советов «зажиточными элементами, проводившими «кулацкую линию» и т. п.

Результаты перевыборов с точки зрения выяснения реального отношения населения к Советам и политике массовой коллективизации мало интересовали власть. Главное – перевыборы должны были (неважно, какими средствами и методами) привести к абсолютному доминированию в сельсоветах если уж не активных проводников массовой коллективизации, то, по крайней мере, послушных исполнителей государственной воли.

Механизм отчетно-перевыборной и отчетно-проверочной кампаний предполагал на первом этапе организацию избирательных комиссий, проведение пленумов райисполкомов и низовых Советов, со-

браний председателей и секретарей райисполкомов и горсоветов, групп бедноты, батраков, женщин, посвященных вопросам отчетно-выборной кампании. Затем проходило выдвижение кандидатов в депутаты сельских, местечковых и городских Советов собраниями бедноты и местными коммунистическими ячейками – обычно это были единые кандидаты. После собраний бедноты проводились общие собрания выборщиков по участкам, где заслушивались отчеты президиумов Советов, содоклады ревизионных комиссий, выбирались депутаты Совета и члены ревизионных комиссий, а также члены сельского суда. Голосование осуществлялось либо по спискам, либо по отдельным кандидатурам по решению самого избирательного собрания. Допускалось только открытое голосование, что резко ограничивало возможности выявления степени реальной поддержки избирателями кандидатов от власти. Для проведения отчетной и перевыборной кампании в районы и сельсоветы направлялись специальные бригады из работников окружных учреждений. Одновременно окружным и районным работникам, выезжавшим на места для проведения весеннего сева, поручалось проводить работу и по отчетно-перевыборной кампании Советов.

На практике этот механизм часто давал сбои. На фоне процессов начального этапа массовой форсированной коллективизации сами отчетно-перевыборная и отчетно-проверочная кампании проходили весьма вяло. Сроки организации сельских, местечковых и районных избирательных комиссий затягивались. Все местные партийные и советские организации занимались, прежде всего, осуществлением «великого перелома» в деревне, а не организацией перевыборов. Бюро ЦК КП(б)Б 5 марта 1930 г. отметило, что «кампания перевыборов Советов проходит весьма слабо при совсем недостаточном руководстве парторганизаций», в связи с чем срок завершения перевыборов перенесли на 1 апреля 1930 г. [121, л. 769].

Президиум ЦИК БССР 7 марта 1930 г. продублировал партийное решение, констатируя, что перевыборная кампания «на сегодняшний день развернута недостаточно... Окрисполкомы перевыборы Советов не сделали... главнейшей массовой кампанией и тем самым не обеспечили успешного ее развертывания и привлечения к ней советской общественности». Соответственно по постановлению Бюро ЦК КП(б)Б завершение перевыборов Советов перенесли на 1 апреля [126]. Однако вскоре выяснилось, что и этот срок нереален – начиналась новая кампания (посевная) и 17 марта 1930 г. Президиум ЦИК

БССР перенес окончание перевыборов Советов вообще на время после проведения весеннего сева [127].

Недовольство методами осуществления коллективизации нашло свое отражение в ходе отчетно-избирательной кампании, которая являлась по сути единственным легальным средством выражения крестьянского протеста. Во-первых, партийные и советские органы фиксировали неоднократные случаи отказа крестьян голосовать за официальных кандидатов в депутаты, выдвижение собственных кандидатов («в Советы надо выбирать середняков и зажиточных хозяев, а не тех, кого рекомендует беднота и ячейка»), инициаторы чего однозначно записывались властью в «кулацкие и антисоветские элементы». По Гомельскому округу (общей статистики обнаружить не удалось) не стали депутатами от 20 до 25 % кандидатов бедноты и партячек. В Сенненском районе Витебского округа они были «провалены» на 75 избирательных участках [125, л. 78, 252].

Во-вторых, этот протест проявлялся при обсуждении и принятии крестьянами наказов депутатам. Типовые образцы таких наказов предварительно составлялись и утверждались райкомами партии, после чего выносились на утверждение избирательных собраний на местах. Они обычно состояли из несколько разделов: наказания в сфере сельского хозяйства, охраны здоровья, коммунального обслуживания, культурного строительства, кооперирования, военной, лесной, мобилизации средств, массовой работы. Принципиально важным для партийно-советских властей являлся пункт о продолжении массовой коллективизации и борьбе с «кулацкими и враждебными элементами». Он и вызывал больше всего негативную реакцию значительной части крестьян. Только по Витебскому округу данный пункт наказа был вычеркнут в ходе избирательных собраний на ряде участков в Витебском, Лиозненском, Сиротинском и Бешенковичском районах. В Витебском районе он был снят даже на сходе бедноты. По Сенненскому району на 12 избирательных участках, по Сиротинскому району – на 15 – наказания вообще не были приняты. По Минскому округу также отмечались выступления крестьян против раздела наказа о коллективизации, которым (по официальной информации) «со стороны бедноты при поддержке основной массы избирателей-середняков... всегда давался жесткий отпор» [125, л. 251–252, 285].

В результате отчетно-перевыборной кампании весны 1930 г. в БССР было переизбрано 1196 сельсоветов из 1471 [78, с. 6]. Явка на выборах выросла с 58,7 % в 1929 г. до 66,4 % в 1930 г. (здесь и далее

данные приводятся по 83 из 100 районов БССР). Наибольшую активность в выборах из крестьян показали те социальные группы, на которые, в первую очередь, делала ставку власть: сельскохозяйственные рабочие и батраки (79,9 %), колхозники (77,8 %), бедняки-единоличники (69,5 %). Самая низкая явка (62,9 %) оказалась среди зажиточных крестьян (тех, кто платил сельскохозяйственный налог с надбавкой) [125, л. 359].

В этой избирательной кампании впервые с середины 1920-х гг. властям удалось обеспечить абсолютное доминирование «пролетарских» слоев деревни (бедняков-единоличников и рабочих) и колхозников в составе сельсоветов. Среди членов сельсоветов эта категория составила 62,6 % (бедняки – 35,6 %, колхозники – 21,8 %, рабочие – 5,2 %). Значительную часть мест (22,8 %) заняла беднейшая часть середняков. Среди председателей сельсоветов «сельский пролетариат» и колхозники составили 84,6 % (а вместе с беднейшей частью середняков – более 90 %).

Председатели сельсоветов относились к номенклатурным работникам, назначение и смещение которых являлось прерогативой райкомов партии. Кандидатуры на должность председателей сельсоветов в обязательном порядке утверждались бюро райкомов КП(б)Б, после чего это решение формализовалось вновь избранными членами сельсоветов на первых их организационных заседаниях. Случаев «провалов» властных кандидатур на должность председателей сельсоветов документально не зафиксировано. Естественно, что при таком механизме зажиточные крестьяне не получили ни одной должности председателя сельсовета (среди избранных членов сельсоветов их оказалось около 1 %) [125, л. 362].

Удельный вес коммунистов рос по мере повышения статуса сельсоветовского органа и его формальных и реальных возможностей. В сельсоветах члены и кандидаты в члены КП(б)Б составили 10,6 %, в ревизионных комиссиях – 13,5 %, в президиумах – 37,8 %, среди председателей – 74,6 %.

Результатом выполнения задачи освобождения сельсоветов от «чуждых и враждебных элементов» стало избрание 52,6 % их членов в первый раз. Менее значительные перемены прошли в персональном составе председателей (32 % новых) и членов президиумов (39 % новых) сельсоветов [125, л. 361].

При перевыборах местечковых Советов успехи властей были несколько скромнее. По данным о перевыборах, в 35 местечковых

Советах «пролетарская часть» и колхозники составили лишь 43,7 %. Зато их представители (как и в сельсоветах) абсолютно доминировали среди председателей (83 %) и членов Президиумов (63,7 %) местечковых Советов [125, л. 364].

В результате отчетно-перевыборной и отчетно-проверочной кампаний 1930 г. в БССР завершился начавшийся еще с конца 1920-х гг. процесс превращения сельсоветов в органы «диктатуры пролетариата в деревне». Сельсоветы так и не стали опасным для партийно-советской власти легальным органом, способным быть выразителем традиционного крестьянского консерватизма, органом сопротивления инициированных властью радикальным преобразованиям в деревне. Они окончательно превратились в аппарат, представляющий интересы беднейшей части крестьянства и легитимизировавший все мероприятия партийно-советского руководства на местах. Такому «перелому» способствовала ситуация первых месяцев массовой форсированной коллективизации, менявшей весь уклад, образ жизни и психологию крестьянства, страх попасть под действие репрессивного механизма «раскулачивания» за выступления против официальной линии власти и официальных кандидатов, система выдвижения этих кандидатов только через собрания бедноты и партийных ячеек при отсутствии у других групп крестьянства такой легальной возможности, система открытого голосования на избирательных собраниях, а также высокая явка беднейших слоев крестьянства на выборы.

3.2. Выборы в местные Советы 1931–1934 годов: от «обострения классовой борьбы» к «смотру побед социалистического строительства»

Очередная избирательная кампания в местные Советы должна была закрепить достигнутый в 1930 г. результат – превращение сельсоветов в органы «диктатуры пролетариата в деревне». И сама идеология, и конкретный механизм очередных перевыборов, проводившихся в конце 1930 – начале 1931 гг., изменений не претерпели. Они проводились по Инструкции о выборах в Советы, утвержденной ЦИК СССР 3 октября 1930 г., по соответствующей белорусской Инструкции, утвержденной Президиумом ЦИК БССР 15 ноября 1930 г. [128], [129].

Уже в самих этих документах советские органы власти и управления, профсоюзы и общественные организации ориентировались на необходимость в очередной раз превратить перевыборы в место «по-

стоянно обостряющейся классовой борьбы». Выявить реальное отношение людей к власти, сформировать органы власти и управления на основе свободного волеизъявления населения независимо от их политических предпочтений – такие задачи и перед этими выборами партийно-советскими органами не ставились. Важно было «разбить классового врага», отсесть и от участия в выборах, и тем более от попадания в состав Советов «классово-враждебных советской власти элементов».

Председатель ЦИК БССР А. Г. Червяков в программной статье в журнале «Советы Беларуси» озвучил прямую директиву о будущем составе местных Советов: «необходимо добиваться, чтобы в результате выборов значительно улучшить классовый состав Советов: колхозники и лучшие представители бедняцко-средняцкого крестьянства, классово-выдержанные и преданные партии и советской власти должны войти в состав Советов» [130, с. 7].

Для партийно-советского руководства, как и ранее, важной оставалась задача мобилизации традиционных «пролетарских» слоев деревни – бедняков и батраков. И 21 ноября 1930 г. Секретариат ЦК КП(б)Б принял решение «О проведении районных конференций батрацко-бедняцких групп». Такие конференции должны были «создать необходимый перелом» в работе с беднотой, по-прежнему в своей массе пассивной. Колхозники еще не рассматривались властью силой самостоятельной и способной обеспечить необходимый результат выборов. В связи с этим предлагалось привлекать колхозников к работе бедняцко-батрацких групп, в том числе и к участию в районных конференциях [131, л. 152].

Так, 29 ноября 1930 г. Бюро ЦК КП(б)Б приняло Постановление «Об отчетно-перевыборной кампании Советов» (с грифом «не для печати»), в котором впервые была поставлена задача стопроцентного («поголовного») вовлечения в выборные процедуры всех рабочих. Как и прежде, кандидатуры в члены Советов, подготовленные партийно-советской властью вертикалью, предписывалось обсудить на сельских и районных совещаниях бедноты и батрачества. Вновь особо подчеркивалась задача очищения Советов от «неустойчивых оппортунистических и классово-враждебных элементов». Предлагалось придать широкий размах и новому средству предвыборной агитации и мобилизации «пролетарских слоев» – распространению ударничества и социалистического соревнования, различных конкурсов, смотров Советов, бригад и т. п. [132, л. 12–12 об.].

Перечень проведенных в период подготовки и проведения выборов мероприятий в основном был традиционен и главным образом

включал в себя организацию различных совещаний и собраний групп бедноты, колхозников, делегатских собраний женщин, молодежи, демобилизованных красноармейцев и бывших красных партизан, советского профессионального актива, издание методических материалов и ведомственных инструкций.

Новой формой агитации и популяризации избирательной кампании стала «предвыборная эстафета», получившая свое начало в Ельском районе БССР по инициативе редакции газеты «Савецкая Беларусь». Эта эстафета была нацелена на активизацию местного советского актива и обеспечение максимальной явки на выборы. Всего в эстафете участвовал 41 район, где проводилась проверка работы Советов и отдельных депутатов специальными бригадами, в которых было задействовано более 1,5 % избирателей [133, л. 114]. Эта форма показала свою эффективность: если в среднем по республике в выборах приняло участие 63,3 % избирателей, то в большинстве районов, включившихся в «предвыборную эстафету», – от 67 до 80 % [134, с. 11].

Изначально планировалось тесно увязать отчетно-перевыборную кампанию с решением задач массовой коллективизации. За эту отчетно-перевыборную кампанию было организовано 690 новых колхозов, в новые и уже существовавшие колхозы вступило 11 300 крестьянских хозяйств. Однако заявление республиканского партийно-советского руководства о «значительном подъеме волны коллективизации» маскировало фактический срыв данной кампании: в итоге всех этих действий за период подготовки к выборам процент коллективизированных дворов увеличился лишь на 2,5 % [134, с. 3].

В БССР (как и в целом по СССР) на перевыборах 1930/31 г. сократилось число лиц, лишенных избирательного права: по СССР – с 4,9 % в 1929 г. до 3,9 % в 1930/31 г., в БССР – соответственно с 2,39 до 2,16 % (в абсолютных цифрах по БССР – с 78 519 до 62 290 человек). Но это сокращение было главным образом достигнуто за счет городских жителей. В сельской же местности, наоборот, процент «лишенцев» возрос с 1,9 до 2,0 (в абсолютном выражении с 37 842 до 41 085 человек). Как прямое следствие начавшейся массовой коллективизации и «борьбы с кулачеством» значительно выросло число лиц, лишенных избирательного права за использование наемного труда с целью извлечения прибыли (с 3497 до 8813 человек) и как членов семей «лишенцев» (с 16 619 до 20 365 человек). Сокращение, прежде всего, коснулось категории «торговцы и посредники» (с 4677 до 1927 человек), а также «служащие и агенты бывшей полиции и т. п.»

(с 5067 до 4055 человек). Кроме того, из списков «лишенцев» были исключены лица, административно высланные, но ранее учитывавшиеся сельсоветами по месту их жительства до высылки [135, с. 8–9].

В целом по всем социальным группам, но, прежде всего, сокращение «лишенцев» в БССР произошло по категории «торговцы и посредники», что является зримым результатом ликвидации нэпа: с 19 576 до 10 984 человек. Заметно уменьшение числа лиц (с 34 430 до 31 105 человек), лишенных избирательного права по категории «члены семей в возрасте от 18 лет, находящиеся на иждивении лиц, лишенных избирательного права».

Белорусская ССР лидировала по ряду показателей «лишенцев», в очередной раз демонстрируя свой радикализм в борьбе с «классовыми врагами» и особую (в сравнении с другими союзными республиками) «революционную бдительность». Только в БССР увеличился процент «лишенцев» в сельской местности (по СССР и всем другим шести союзным республикам сокращение составило от 0,1 до 2,0 %). На 252 % в сельской местности БССР выросло число лишенных избирательного права по категории «использование наемного труда с целью извлечения прибыли», в то время как в среднем по СССР на селе прирост составил 84 %. Число лишенных избирательного права как членов семей «лишенцев» в белорусской деревне увеличилось на 22,5 %, а по СССР – сократилось на 19 %. За проживание на нетрудовые доходы в городах БССР лишили избирательного права в 1931 г. на 45 % больше, чем в 1929 г., хотя по СССР этот показатель снизился на 50,4 % (подсчитано по [135, с. 8–9, 36]).

Подбор кандидатов в члены низовых Советов осуществлялся местными партийными организациями: часть их выдвигалась непосредственно партийными органами (в обязательном порядке те, кто планировался заранее на номенклатурные должности райкомов КП(б)Б – председатели сельских и местечковых Советов), часть – на бедняцко-батрацких и колхозных собраниях. Эта работа рассматривалась в качестве «одной из форм классовой борьбы против стремлений кулацко-нэпмановских и враждебных элементов пролезть в Советы». Из выдвинутых таким образом 34 526 кандидатов были избраны 29 317 (84,7 %) [133, л. 114–115].

Отчеты и информации о перевыборной кампании 1930/31 г. (как, впрочем, и всех предыдущих подобных кампаний) насыщены утверждениями об «чрезвычайном обострении классовой борьбы со стороны кулачества, вредителей, бюрократов, оппортунистов разных

цветов», «бешеном сопротивлении кулаков в деревне». Говорилось о случаях организации зажиточными крестьянами отдельных собраний (тайно или под видом вечеринок), на которых обсуждались свои кандидатуры в Советы и готовились выступления на избирательных собраниях. Однако в качестве доказательств здесь приводились лишь единичные факты (в то время как при предыдущих перевыборах таких фактов было значительно больше). Как свидетельство «чрезвычайного обострения классовой борьбы» фигурировали выступления середняков против избрания в состав сельсоветов женщин, отдельные высказывания в поддержку «правых оппортунистов» («Рыкова, стоявшего за крестьян, с должности председателя СНК сняли, а поменяли Молотовым, который будет больше давить») и т. п. Утверждалось, что кулачество переходит к организованному открытому террору против некоторых советских активистов. Однако вновь же отмечались лишь единичные случаи, произошедшие в период отчетно-перевыборной кампании и, естественно, однозначно властями отнесенные к попыткам срыва этой кампании: убийство активиста-колхозника Гаркуши в д. Барсуки (сельсовет и район не указан, а деревень с таким названием в БССР было не менее десятка), нападение на председателей Стрелищенского сельсовета Бешенковичского района (был тяжело ранен ножом) и Богушевического сельсовета Бобруйского района [132, л. 273–275], [133, л. 130–131], [134, с. 5].

Так же как и в начале 1930 г., к наиболее распространенным проявлениям «бешеного сопротивления кулаков» относили выступления на собраниях против включения в наказания депутатам раздела, содержащего вопросы дальнейшей коллективизации деревни. Таких фактов (не в пример остальным «проявлениям классовой борьбы») приводилось значительно больше. Естественно, все выступавшие непременно характеризовались как «антисоветский элемент, подкулачники».

В целом содержащиеся в официальных документах сведения (отчеты, справки, информация партийных и советских органов о ходе и итогах отчетно-выборной кампании, материалы к XIV съезду КП(б)Б и т. п.) не подтверждают ни «бешеного сопротивления кулачества», ни «чрезвычайного обострения классовой борьбы в деревне». Однако властям требовалось доказать, что такое было на самом деле, для чего партийно-советские органы все случаи сомнения или несогласия с курсом на форсированное строительство социализма в городе и деревне, все недовольство методами осуществления коллективизации (массовое насилие, запугивание, административный нажим и т. п.)

без колебаний относили к проявлениям классовой борьбы, а их носителей – к врагам советской власти, кулакам и их «тайным агентам».

По официальным данным, явка на перевыборы 1930/31 г. на селе выросла с 58,7 % в 1929 г. до 66,2 % в 1931 г. Естественно, что самый высокий показатель зафиксирован у колхозников – 78,5 %. Среди единоличников, составлявших абсолютное большинство крестьянских избирателей (88,7 %), предсказуемо активнее была беднота – 69,3 % [135, с. 2–3]. Такая ситуация вполне объяснима, так как практически с самого начала существования советской власти (за исключением короткого периода 1925–1926 гг.) сельсоветы воспринимались, прежде всего, как бедняцко-батрацкие органы власти, носящие классовый характер и предназначенные для защиты интересов главным образом «пролетарской», беднейшей части крестьянства.

Средняк на выборах хотя и голосовал за провластных кандидатов, но на избирательных собраниях был пассивен.

Наименьшую активность вновь продемонстрировали зажиточные крестьяне – 61,4 % (что ниже в целом активности единоличников, составившей 64 %). Из-за малого числа избирателей этой категории (всего 5,2 % крестьянского электората), отсутствия легальной возможности вести агитацию, выдвигать своих кандидатов в члены Советов их участие носило во многом формальный характер.

Как и на перевыборах 1920-х гг., выше средней по республике была явка избирателей некоренной нации – 67,9 %: среди евреев она составила 70,3 % (в 1929 г. – 65,4 %); поляков – 69,4 % (62,6 %); латышей – 68,6 % (60,1 %); литовцев – 70,6 %; украинцев – 68,2 % [135, с. 24].

В результате перевыборов колхозники представляли 24,7 % членов сельсоветов, что значительно превышало их удельный вес среди всего белорусского крестьянства (14,7 %). При этом удельный вес колхозников повышался по мере роста функциональных обязанностей и административных возможностей сельсоветовских структур: среди членов президиумов сельсоветов – 53,5 %, среди председателей сельсоветов – 69,7 %.

Продолжалась начатая с конца 1920-х гг. целенаправленная политика по обеспечению в составе сельсоветов «пролетарских» слоев сельского населения – бедняков, батраков и сельскохозяйственных рабочих. Среди единоличников более половины мест в сельсоветах получили бедняки, двое из трех председателей сельсовета, выбранных из единоличников, также были бедняками. Продолжали терять свои лидирующие позиции, завоеванные в 1925–1926 гг., середняки: среди

единоличников – членов сельсоветов они составили 41,7 %, членов президиумов – 32,6 %, председателей – 31,5 %.

Среди председателей сельсоветов заметно увеличилась доля рабочих (с 6,3 до 18,1 %), что явилось следствием проводившейся с начала 1930 г. активной кампании по направлению фабрично-заводских рабочих на работу в деревню председателями сельсоветов.

В городах активность была выше – 77,4 %. При этом явка «организованных избирателей» (членов профсоюзов) составила 82,5 % (приближаясь к заветному «поголовному» показателю), «неорганизованных» – 65,8 % [135, с. 6–7].

Порядок дня районных съездов Советов также традиционно устанавливался Президиумом ЦИК БССР. В 1931 г. повестка райсъездов включала шесть обязательных вопросов: доклад СНК БССР, отчет райисполкома, перспективы культурного и хозяйственного строительства и утверждение бюджета на 1931 г., о коллективизации сельского хозяйства и подготовке к очередной весенней посевной кампании, выборы нового состава райисполкома и делегатов на X Всебелорусский съезд Советов [122, л. 2].

Состав районных съездов Советов не соответствовал социальной структуре белорусского населения, но отвечал интересам властей. Среди делегатов районных съездов значительно сократилась доля крестьян – с 64,2 % в 1929 г. до 53 – в 1931 г., при этом абсолютное большинство делегатов-крестьян составили колхозники – 58,5 %. Доля рабочих возросла с 17 до 21,8 %, служащих – с 14,9 до 21 %. Выросла и партийно-комсомольская часть делегатов – с 52,0 % – 1929 г. до 57,4 % – 1931 г. Это позволяло сформировать необходимый властям состав райисполкомов, в которых рабочие составили 32,6 % (2/3 которых – рабочие, уже занимавшие руководящие должности); служащие – 32,2 %, крестьяне – 31,3 % (из них 3/4 – колхозники); коммунисты и комсомольцы – 72,5 %. Среди председателей райисполкомов не оказалось ни одного крестьянина, рабочих – 26,6 % (однако практически все они уже работали до этого на данной должности). А абсолютное большинство составили служащие – 86,7 %. Традиционно все председатели райисполкомов были коммунистами [135, с. 22–27]. Таким образом, среднестатистический председатель белорусского райисполкома – мужчина в возрасте от 30 до 39 лет, коммунист, служащий, уже ранее занимавший эту должность.

Среди председателей горсоветов абсолютное большинство получили рабочие – 69,0 %. Однако в основном это также были рабочие, к моменту выборов занимавшие различные административные и хо-

зайственные руководящие должности (58,6 %). Сообственно рабочие («рабочие от станка») составили лишь 10,4 %. Среди председателей горсоветов значительно возросла прослойка служащих – с 16,7 % в 1929 г. до 27,6 – в 1931 г. Как и ранее, все председатели горсоветов как номенклатурные работники были коммунистами. Большая часть председателей горсоветов (75,9 %) уже до перевыборов работала в этой должности [135, с. 20]. Среднестатистическим председателем горсовета был мужчина от 30 до 39 лет, коммунист с начальным образованием, из рабочих, имевший опыт работы на этой (либо другой руководящей) должности.

Состав Всебелорусского съезда Советов уже полностью регламентировался высшими органами власти. 17 января 1931 г. Бюро ЦК КП(б)Б специально рассмотрело вопрос «О составе X Всебелорусского съезда Советов». Всем горкомам и райкомам партии предписывалось «обеспечить в составе посылаемых на X Всебелорусский съезд делегатов» не менее 30 % беспартийных, главным образом из активистов – рабочих, колхозников, батраков и бедноты. Середняки в этот перечень не попали и, по сути, их присутствие среди делегатов представлялось скорее исключением, чем правилом. Среди делегатов должно было быть не менее 20–25 % женщин (причем только из числа работниц, колхозниц, батрачек и беднячек). Ставилась также задача обеспечить в составе делегатов «в достаточной мере национальные меньшинства» [136, л. 87].

Всем горкомам и райкомам партии была разозлана специальная инструкция по подбору кандидатур в ЦИК БССР и СССР, подписанная секретарем ЦК КП(б)Б В. Ф. Шаранговичем. Каждая районная или городская делегация на съезде должна была иметь уже заранее подготовленные кандидатуры в состав ЦИК, из числа которых на съезде и предполагалось выбирать состав ЦИК БССР. Критериями выдвижения были: во-первых, «безусловная преданность советской власти и делу социалистического строительства», во-вторых, авторитетность среди трудящегося населения, в-третьих, «примерность в работе как в сфере производства, так и общественной», в-четвертых, «безупречное прошлое» [136, л. 86]. В итоге эти контрольные цифры были выполнены.

В результате перевыборной кампании 1930/31 г. в БССР был закреплён процесс превращения сельсоветов в органы «диктатуры пролетариата в деревне», достигнутый ещё в ходе предыдущих перевыборов 1929 и 1930 гг. Сопротивление крестьянства массовой форсированной коллективизации было преодолено, применение наиболее

явных грубых форм ее осуществления было ограничено с лета 1932 г. очередным всплеском кампании по «борьбе с нарушениями социалистической законности».

Очередные перевыборы местных Советов проходили в ноябре–декабре 1934 г. в иных условиях. В обращении ЦИК СССР к выборам в Советы от 27 сентября 1934 г. новая выборная кампания получала иное, чем ранее, звучание: вместо «формы проявления классовой борьбы» она стала рассматриваться как «широчайший смотр побед социалистического строительства». 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. Но их необходимо было наполнить понятным для власти и населения новым содержанием, придать им определенный смысл и целеполагание. Выборы превращались в одну из «политико-хозяйственных кампаний», в «орудие организации миллионных масс рабочих, колхозников и советской интеллигенции на дальнейшую борьбу за построение социализма и укрепление Советов – органов пролетарской диктатуры». В обращении сохранялись пассажи о необходимости «своевременно разоблачать и пресекать замыслы и подрывную работу врагов трудящихся», но они уже явно уходили на задний план и скорее служили средством сохранения мобилизационного состояния местных партийных и советских органов в избирательной кампании, чем актуальной их задачей. Практически весь текст обращения состоял из констатации побед социализма в экономике и культуре, успехов в проведении индустриализации и коллективизации, пересказе задач, поставленных XVII съездом ВКП(б) [137].

ЦИК СССР 2 октября 1934 г. утвердил новую Инструкцию о выборах в Советы [138]. Основные отличия от предыдущей заключались, во-первых, в корректировке категорий «лишенцев». Исчезли «лишенцы» по признаку ведения предпринимательского хозяйства («имевшие или сдававшие в аренду промысловые и промышленные предприятия с механическим двигателем или использовавшие на них постоянный или сезонный наемный труд») в связи с исчезновением таковых. Дополнительно появилась категория «лишенцев» – кулаки,

выселенные из пределов сел и поселков, в которых они ранее проживали, за противосоветские и противоколхозные выступления.

Во-вторых, включался пункт о порядке восстановления в избирательных правах детей высланных кулаков, находившихся в спецпоселках и местах ссылки, а также кулаков, высланных за пределы сел и поселков за противосоветские и противоколхозные выступления.

В-третьих, поднималась планка минимально допустимой явки на выборы – с 40 до 50 % имевших право голоса.

Соответственно эти указания были приняты для исполнения и в БССР. Решением Бюро ЦК КП(б)Б от 3 октября 1934 г. продолжалась линия на квотирование мест за женщинами (треть всех избранных депутатов) и беспартийными (не менее 35–40 % – среди делегатов районных съездов и IX Всебелорусского съезда Советов, не менее 30–40 – в составе пленумов горсоветов и 25–30 % – в составе пленумов райисполкомов) [139, л. 124–125]. Последнее должно было подтвердить наличие «нерушимого блока коммунистов и беспартийных» – при отсутствии такого квотирования, вероятнее всего, в депутаты местные власти определили бы коммунистов, чье поведение было для них более предсказуемо и управляемо. Райкомам и горкомам компартии поручалось разработать проект наказа депутатам в Советы, учитывая местные условия. Этот наказ предлагалось от их имени опубликовать до начала перевыборной кампании.

Решением Бюро определялся и поименный состав Центральной избирательной комиссии под председательством *М. А. Левкова*, численный состав городских и районных избирательных комиссий, которые должны были возглавить председатели горсоветов и райисполкомов.

Левков Максим Архипович (1894–1937) – белорус, уроженец д. Ковали Бобруского уезда. Участник Первой мировой войны. Один из организаторов и руководителей партизанского движения в Беларуси в годы гражданской войны, член КП(б)Б с 1918 г. С 1920 г. – военный комиссар Бобруйского уезда, председатель Замошского исполкома. С 1929 г. – на работе в ЦК КП(б)Б. С 1931 г. – нарком юстиции и Прокурор БССР. С 1933 г. – секретарь ЦИК БССР. Член ЦК КП(б)Б и его президиума в 1929–1932 гг. Арестован и расстрелян в октябре 1937 г. как «агент польской разведки и член национал-фашистской организации». Реабилитирован 21 сентября 1957 г. Военной коллегией Верховного Суда СССР.

ЦИК БССР в формальном советском порядке все эти решения оформил 3 октября 1934 г. Порог явки на избирательные собрания для сельской местности устанавливался в 50 %, в городах – 60 % [140], [141].

В начале октября Орготделом Президиума ЦИК БССР был подготовлен и разослан на места подробный «Примерный план организационной работы сельской избирательной комиссии по подготовке и проведению отчетно-перевыборной кампании Советов» [142, л. 18–20]. В нем содержался перечень и сроки проведения мероприятий по организации перевыборной кампании: созыв расширенных пленумов сельсоветов совместно с сельским активом, проверка ревизионными комиссиями финансового положения сельсоветов, составление списков лишенных избирательного права, определение избирательных участков, оформление помещений для избирательных собраний, организация яслей и детских площадок на время отчетных и перевыборных собраний, проведение предвыборных совещаний и т. п.

Перевыборы 1934 г. все больше принимали форму массового торжества, превращаясь в новый праздник для населения – «праздник торжества социализма». На местах разрабатывались массовые мероприятия по подготовке к перевыборам. Так, Гомельским горкомом КП(б)Б планировалось проведение собраний молодых избирателей, впервые участвовавших в перевыборах, организация во всех кинотеатрах выступлений агитаторов, проведение бесед во всех школах, техникумах, вузах и пионерских отрядах, информирование по радио ежедневно по 10–15 мин о ходе подготовки к выборам, украшение центральной площади – площади имени В. И. Ленина, витрин магазинов, фасадов зданий по двум центральным улицам, зданий всех кинотеатров, клубов (внешне и внутри), автобусов – лозунгами и плакатами выборной тематики, художественное оформление Дома горсовета, вывешивание 20 ноября флагов по всему городу и т. д. [143, л. 4–6].

В октябре 1934 г. Президиум ЦИК БССР принял Постановление «О производственном походе имени XI Всебелорусского и VII Всесоюзного съездов Советов». Ставилась задача включить все районы, Советы, предприятия, совхозы и колхозы в этот производственный поход. Его целью объявлялось достижение полного выполнения и перевыполнения промфинпланов предприятий, сельскохозяйственных поставок, подготовка скота к зимовке, организация культурного благоустройства городов и деревень. Отдельно выделялась задача активизации работы среди единоличников с целью, во-первых, полного выполнения ими обязательных госпоставок, во-вторых, массового их вовлечения в колхозы. Было решено создать «Красную книгу имени XI съезда Советов БССР», куда следовало заносить передовые предприятия, совхозы и колхозы, райсоветы и отдельных знатных передовиков производства [142, л. 110–111].

Уже к 10 октября 1934 г. информационный бюллетень Орготдела ЦИК БССР сообщал о первых успехах «производственного похода» – принятии повышенных хозяйственных планов на 1934 г. Промышленные предприятия брали обязательства выполнить годовой план к 20–25 декабря 1934 г., выпустить сверхплановую продукцию, вызвать на социалистическое соревнование другие (в том числе и российские) предприятия. Одновременно принимались обязательства по улучшению бытовых условий населения: благоустройство дворов, массовые посадки деревьев, ремонт общежитий и квартир рабочих, выделение рабочим денег и стройматериалов для ремонта своих квартир, постройка погребов, застекление квартир, выдача поросят для выращивания и т. п. Председатели колхозов и сельсоветов обещали повысить урожай в будущем году, досрочно выполнить план сдачи картофеля государству, организовать новые колхозы.

Первоначально такие примеры были единичными. Большинство местных руководителей на подобный «производственный поход» либо вообще внимания не обратили, либо занимались «очковтирательством». Орготдел ЦИК БССР сообщал, что многие председатели райисполкомов рапортовали, что «проведены митинги по всем сельсоветам, предприятиям, которые включились в поход, между тем проверка выявила, что по ряду предприятий... практически ничего не сделано... даже депутаты этих предприятий заявили, что никаких митингов у них не было и в производственный поход они еще не включились» [142, л. 3–8].

Но уже к моменту самих выборов число участников этого «похода» увеличилось до 350 предприятий. Лидировали Минск – 35, Витебск – 30 и Гомель – 28. Промфинплан 1934 г. досрочно выполнили около 150 предприятий. К концу года Минск, Витебск, Гомель, Могилев, Орша, Борисов, Бобруйск, Речица и Осиповичи – 9 промышленных городов БССР – впервые полностью выполнили годовой промфинплан. Восемь передовых предприятий были занесены в «Красную книгу имени XI съезда Советов БССР» [144, с. 397].

В сельском хозяйстве как результат такого «похода» власти отмечалось успешное выполнение хозяйственных кампаний: уборка зерновых в 1934 г. закончилась на 50 дней раньше, чем в 1933 г., посевная яровых – на 20 дней, хлебопоставки были выполнены на 4 месяца раньше прошлого года. В ряде районов резко возрос процент коллективизации (в Старобинском – с 48 до 82 %) [145, с. 19].

Первые сведения о ходе выборов вновь выявили нарушения избирательного законодательства: выборы при отсутствии необходимо-

го процента избирателей, голосование списком за кандидатов, принятие наказов при голосовании за них меньшинства избирателей и т. п. Решением белорусской ЦИК за подобные нарушения были распущены Баркалабовская (Быховский район), Прудковская (Мозырский район), Кормянская (Кормянский район), Тереховская (Тереховский район) и некоторые другие избирательные комиссии, отменены результаты перевыборов в двух сельсоветах Заславского и одном Тереховского районов. За «провал подготовительной работы» был отстранен от работы председатель Оршанской поселковой избирательной комиссии Трацевский [146, л. 225, 228].

В связи с невыполнением директивных партийных указаний по организации выборной кампании проводились повторные выборы. В частности, из-за низкой явки избирателей и малого количества избранных в сельсоветы женщин по Рогачевскому району решением ЦИК отменены выборы полностью в семи Советах, по Чечерскому – в трех, по Стародорожскому и Заславскому – в двух по каждому району и т. д. Выборы по Яновскому сельсовету Осиповичского района отменялись два раза, так как и при повторных выборах в состав сельсовета была избрана лишь одна женщина [145, с. 22].

Идеома «обострение классовой борьбы» на выборах 1934 г. была скорректирована: «сопротивление со стороны остатков разгромленного кулачества, чуждых, классово-враждебных элементов». К фактам открытого выступления «классового врага» относили «сопротивление сдаче обязательных поставок, агитацию против советской власти и террористические акты против активистов сельсоветов». «Сопротивление сдаче обязательных поставок» выражалось в заявлениях счетоводов двух колхозов о необходимости сокращения планов заготовок хлеба государству. «Агитация против советской власти» подтверждалась единичными случаями распространения слухов о необходимости внесения платы за участие в перевыборах и заявлением одного колхозника: «Мне все равно, какая власть – польская, советская или жидовская».

Недовольство крестьян политикой продолжения коллективизации, усилением налогового давления на единоличников в условиях отсутствия легальной возможности противодействия им привело к росту насильственных действий со стороны крестьянства. В ходе перевыборной кампании в Быховском районе были убиты счетовод колхоза «Просветитель» Путчинского сельсовета, активист-колхозник колхоза «Красный боец» Ново-Быховского сельсовета, избиты два

председателя сельсоветов, а также представитель райкома партии на собрании молодежи по вопросам перевыборов в Грузиновском сельсовете (повод – отказался выпить самогона с сельчанами). Во время заседания Исковского сельсовета Дубровенского района выстрелом был ранен его председатель Горбачев. В Могилевском районе один активист был убит, ранен сельский корреспондент [142, л. 30, 41–42], [145, с. 22]. Наиболее распространенной формой антисоветской борьбы в период перевыборной кампании стали поджоги домов советских активистов и срыв отчетных собраний.

Списки кандидатов в члены сельсоветов составлялись уполномоченными райкомов и райисполкомов, председателями сельсоветов и сельскими партиячками. Эти кандидаты на избирательных собраниях (в отсутствии других кандидатур) неизменно утверждались. Если же в списки уже на собраниях избиратели пытались внести иные кандидатуры (что было явлением крайне редким, так как могло быть квалифицировано как «враждебное, антисоветское выступление»), то представителями власти эти попытки пресекались.

Явка избирателей в Белорусской ССР увеличилась с 67,2 % в 1931 г. до 83,94 % – в 1934 г. По предварительным данным, в деревне она выросла до 81,98 % (в 1931 г. – 66,2 %). В городах на выборы явились 92,3 % мужчин (в 1931 г. – 77,4 %) и 91 % – женщин (71,1 %). В ряде районов удалось близко подойти к выполнению задачи «поголовного» вовлечения в выборы: в Минском, Сенненском, Пропойском, Оршанском, Гомельском, Кричевском и ряде других явка составила 89–92 %. А вот явка на уровне 71–75 % уже квалифицировалась секретарем ЦИЗК БССР М. А. Левковым как «недопустительно низкий процент» [145, с. 21].

По итогам выборов руководство БССР заявляло, что колхозник стал центральной фигурой сельсовета. Формально так и произошло: три из четырех членов сельсоветов были колхозниками, что уже соответствовало удельному весу колхозников среди сельского населения. Однако решающая роль в работе сельсоветов традиционно принадлежала их председателям, которые чаще всего в одиночку решали возникавшие вопросы. Так, среди председателей сельсоветов колхозников оказалось меньше, чем служащих (37,5 % против 48,4 %), которые формально и стали «центральной фигурой сельсовета». Вместе с тем это вовсе не означает, что председателями сельсоветов в массе своей стали сельские интеллигенты (врачи, учителя, агрономы, зоотехники). Председатель сельсовета считался государственным слу-

жащим и в случае его повторного переизбрания (при условии работы на этой должности не менее двух лет) шел по категории «служащий», а не «колхозник». При перевыборах сельсоветов 1934 г. сменилось лишь 18,68 % их председателей. Поэтому и среди председателей колхозник остался «центральной фигурой», ставшей ей еще в результате выборов 1931 г.

Единоличники полностью утратили свои позиции: среди членов сельсоветов их оказалось 9,9 %, а среди председателей – ни одного. Выполнить задание по «женской квоте» не удалось: вместо запланированных 33 % в сельсоветах женщин оказалось лишь 26,8 %.

В горсоветах 50 % составили рабочие, служащие – 23,4 %, около половины – члены или кандидаты КП(б)Б. Все председатели горсоветов оказались коммунистами [147, с. 24, 56].

Выборы делегатов на районные съезды, на которых формировался состав районных органов государственной власти и депутатов, – на Всебелорусский съезд Советов, имели лишь формальное значение. Съезды никаких неожиданностей для властей не принесли, состав исполкомов и их председателей был традиционно уже заранее определен партийными инстанциями. Основная часть должностей районного руководства относилась к номенклатурным, назначение и смещение с которых определялась решениями партийных органов соответствующего уровня.

Таким образом, официальная идеология перевыборных кампаний в местные Советы в первой половине 1930-х гг. была скорректирована в соответствии с новыми властными политико-экономическими приоритетами. Объединенный Пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) (январь 1933 г.) зафиксировал решение вопроса «кто – кого» в «пользу социализма против капиталистических элементов города и деревни». XVII съезд ВКП(б) (январь–февраль 1934 г.), в свою очередь, провозгласил построение фундамента социализма и «разгром последнего капиталистического класса – кулачества», определив в качестве основной задачи нового этапа развития советского общества «завершение технической реконструкции всего народного хозяйства» [148, с. 72, 129–131].

В таких условиях мобилизационный потенциал лозунга «обострение классовой борьбы» утрачивал свое первостепенное значение. Требовалась иная идея, понятная большинству людей и способная максимально использовать человеческий потенциал в новых условиях. Эта идея выросла и окрепла в годы первой пятилетки – массовый

трудоу энтузиазм, который стал быстро превращаться в одно из решающих средств социалистического строительства.

Соответственно с этими новыми реалиями и властными приоритетами требовалось перестроить и работу по организации и проведению перевыборных кампаний в Советы. Ориентация на выборы как форму проявления «ожесточенной классовой борьбы» сменилась стремлением использовать их в качестве одного из главных средств мобилизации населения в реконструктивный период. Перевыборы 1934 г. стали первым опытом широкого применения перевыборов в Советы в качестве средства решения технико-экономических задач. Конечно, это вовсе не означало отказ от продолжения классовой борьбы, скорректированной целью которой стала «окончательная ликвидация капиталистических элементов и классов вообще». Однако классовый мотив уже не доминировал в выборной агитационно-пропагандистской работе, а выступал лишь в качестве дополнительного инструмента. Все последующие выборы только усиливали эту производственно-хозяйственную доминанту.

3.3. Выборы в местные Советы страны «победившего социализма»

Конституция СССР 1936 г., провозгласившая победу социализма в СССР и «последовательный и до конца выдержанный демократизм» (И. В. Сталин), внесла изменения и в систему органов местной власти [1, с. 740]. Соответственно вносились изменения и в систему органов местной власти и управления (см. гл. 2).

Конституция СССР 1936 г. зафиксировала значительные перемены в советской избирательной системе. Во-первых, вводились прямые выборы всех представительных органов власти. До этого существовала многоступенчатая система, при которой население непосредственно избирало лишь низовые органы советской власти – сельские и городские Советы. Все более высокого ранга органы уже формировались на соответствующих съездах депутатами, избранными нижестоящими съездами Советов. Отныне же все официальные органы советской власти – от сельских Советов до Верховного Совета СССР – стали избираться на основе прямого избирательного права.

Во-вторых, принцип отзыва избранных депутатов, ранее действовавший только применительно к депутатам сельских и городских Советов, был распространен на все депутатские уровни.

В-третьих, по новой Конституции СССР 1936 г. выборы должны были осуществляться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием. Право участвовать в выборах получали все граждане СССР, достигшие 18 лет. Большинство ограничений по участию в выборах были сняты (за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав). Ликвидировалось существовавшее до этого неравенство в избирательных правах между городским и сельским населением: стал действовать принцип «один человек – один голос». Вместо голосования по спискам вводилась новая норма – по отдельным кандидатурам.

Все эти нормы были, естественно, закреплены и в Конституции БССР 1937 г. Все уровни Советов – от сельского Совета до Верховного Совета БССР – формировались путем выборов. Декларировалось всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. Право выдвижения кандидатов обеспечивалось за общественными организациями и обществами трудящихся: коммунистическими партийными организациями, профессиональными союзами, кооперативами, организациями молодежи, культурными обществами [3].

Высшее партийно-советское руководство СССР понимало возможные риски реализации заявленных в Конституции избирательных норм. Они были озвучены секретарем ЦК ВКП(б) А. А. Ждановым в докладе «Подготовка партийных организаций к выборам в Верховный Совет СССР по новой избирательной системе и соответствующая перестройка партийно-политической работы», с которым он выступил на февральско-мартовском (1937 г.) Пленуме ЦК ВКП(б).

Во-первых, новизна положения, отсутствие «навыков к выборам по отдельным кандидатурам, по принципу тайного голосования и т. д.», требование «обеспечить полное соблюдение новой избирательной системы... строго соблюдать принцип всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании». Прежняя отработанная система многоступенчатых выборов с открытым голосованием и «лишенцами», позволявшая получать заведомо нужный результат, требовала соответствующей корректировки деятельности партийных и советских органов. При пронизывавшем все советское общество снизу доверху правовом нигилизме и необходимости добиться «поголовного» вовлечения населения в избирательную кампанию обеспечить прохождение провластных кандидатов в состав Верховного Совета СССР на действительно демократической основе для партийно-советской вертикали представлялось сложной задачей.

Во-вторых, партийные организации призывали готовиться к «избирательной борьбе... с враждебной агитацией и враждебными кандидатурами». Задача была вовсе не новой, она постоянно присутствовала при всех прежних избирательных кампаниях и воспринималась как естественная. В этом был и на местах, и в центре накоплен большой опыт. Наибольшая опасность виделась в деятельности священников и верующих, пытавшихся использовать для выдвижения своих кандидатов статью Конституции СССР 1936 г. о свободе совести.

В-третьих, вызывал опасения результат тайного голосования, так как он «представляет гораздо более широкие возможности отвода нежелательных и негодных с точки зрения масс кандидатур, чем это было до сих пор». Партийные органы нацеливались на повышение ответственности за каждую кандидатуру, и призывали находиться «во главе критики и отводов негодных кандидатур, не дожидаясь их провала при тайном голосовании». При этом, несмотря на все заявления о строгом соблюдении демократических норм, предполагалось дальнейшее использование административного и репрессивного ресурсов (по формулировке А. А. Жданова – «известного нажима»): «Это входит в понятие диктатуры рабочего класса. Мы не отказываемся от этого нажима, и впредь было бы смешно от этого отказываться» [149, с. 4–5].

Первыми по новым нормам были проведены 12 декабря 1937 г. выборы в Верховный Совет СССР. По каждому избирательному округу было зарегистрировано лишь по одному кандидату, утвержденному партийными инстанциями. Кандидаты в депутаты Верховного Совета СССР выдвигались только официально зарегистрированными организациями, руководство которых состояло преимущественно (либо полностью) из членов КП(б)Б. В таких условиях и при жестком преследовании за любые попытки подвергнуть хоть малейшей критике таких кандидатов результат был заранее predetermined. В официальных отчетах по итогам выборов день 12 декабря подавался как «всенародный праздник сплочения трудящихся масс вокруг партии Ленина–Сталина» (в разных вариациях), на который избиратели «организованно в праздничной одежде, с музыкой, песнями о любимом Сталине, с цветами, с бодрим настроением, огромным потоком шли на свои избирательные участки». Действительно, власть хотела (и это у нее получилось) превратить выборы в праздник для избирателей: участки были оснащены радиоточками, патефонами с пластинками, работали буфеты, медпункты, детские комнаты, игровые комнаты (бильярд, шахматы, шашки, домино). По большинству участков выборы закончились к 16 ч. Было избрано 19 депутатов в

Совет Союза СССР и 25 – в Совет Национальностей. По БССР в выборах в Верховный Совет СССР приняло участие 97,4 % избирателей (по этому показателю республика уступила лишь УССР, где проголосовало 97,8 %). Из них за провластных кандидатов (а других просто и не было) в Совет Союза проголосовало 98,7 %, в Совет национальностей – 98,4 % принявших участие в выборах [150, с. 5].

Следующий этап – выборы в Верховный Совет БССР. День выборов в Верховный Совет БССР – 26 июня 1938 г. – во всех отчетах представляется как торжество «сталинского блока коммунистов и беспартийных», как «всенародный праздник наших рабочих, крестьян и интеллигенции». Типичной для таких отчетов является фраза: «Аднадушна галасуючы за кадыдатаў блока камуністаў і беспартийных, беларускі народ галасаваў за нашу вялікую партыю Леніна–Сталіна, за сталінскі Цэнтральны Камітэт, за мудрага настаўніка, друга, бацьку беларускага народа і працоўных усяго свету – вялікага Сталіна». Приводились факты нетерпеливости избирателей, желающих как можно скорее проголосовать: «Я не могу сегодня ложиться спать дома, не спиться в такое торжество. Одна мечта – первым проголосовать за товарища Сталина. Я ему безмерно предан, я и отдам ему свой голос раньше всех», «Я всю ночь не спал, чтобы проголосовать за счастье народа, проголосовать первым за партию большевиков и за ее вождя, учителя и друга товарища Сталина» [151, л. 18–19].

Явка избирателей в БССР хотя и не достигла запланированных 99,9 %, все же оказалась выше, чем у «конкурентов» – 99,65 % (УССР – 99,62 %, Грузинская ССР – 99,3 %). Из них за выдвинутых кандидатов проголосовало 99,19 % (здесь «соревнование» было проиграно – в УССР «за» проголосовало 99,55 %, в Грузинской ССР – 99,7 %). При этом при выборах «девятки» (девяти членов Политбюро ЦК ВКП(б) во главе со Сталиным) голосовало 100 % избирателей и все – «за» [152, с. 11].

В Верховный Совет БССР было выбрано 273 депутата (в том числе «девятка»). Коммунисты предсказуемо составили абсолютное большинство – 75,5 %. По социальному положению также вполне предсказуемо большинство – это служащие (представители партийной и советской властной вертикали, управленческого аппарата предприятий и организаций, работники образования и культуры) – 133 человека. Рабочих было 66 человек, колхозников – 74 человека. По национальности абсолютное большинство составили белорусы – 158 человек [153, с. 22].

Портрет среднестатистического депутата Верховного Совета БССР выглядел так: мужчина в возрасте от 26 до 40 лет, служащий, белорус, коммунист (составлен по [150, с. 14–16]).

Первым Председателем Верховного Совета БССР была избрана *Н. Г. Грекова*, а первым Председателем Президиума Верховного Совета БССР – *Н. Я. Наталевич*.

Грекова Надежда Григорьевна (17 сентября 1910 г. – 6 января 2001 г.) – политический и государственный деятель БССР. Родилась в семье минского рабоче-железнодорожника. С 1922 г. работала на минской швейной фабрике «Октябрь», с 1932 г. – член КП(б)Б, с 1934 г. – на профсоюзной работе, с 1937 г. – зав. отделом ЦК КП(б)Б, в 1938–1940 гг. – секретарь ЦК КП(б)Б, с 25 июля 1938 г. по 12 марта 1947 г. – Председатель Верховного Совета БССР, после чего до 1952 г. занимала различные руководящие посты в СНК БССР.

Наталевич Никифор Яковлевич (4 мая 1900 г. – 28 марта 1964 г.) – политический и государственный деятель БССР. Родился в Орше. Член РКП(б) с 1922 г. В 1919–1937 гг. – на политической работе в Красной Армии. Начальник политотдела дивизии Белорусского Военного округа. С 1937 г. – и. о. председателя ЦИК Белорусской ССР. С июля 1937 г. по март 1948 г. – председатель Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. В 1948–1960 гг. – в Пензенской области, затем – на хозяйственной работе в городах БССР. Депутат Верховного Совета СССР – в 1937–1950 гг. В 1938–1948 гг. – член Бюро ЦК КП(б) Белоруссии.

Завершился процесс формирования органов государственной власти и управления выборами в местные Советы. В июле 1939 г. вторая сессия Верховного Совета БССР приняла «Положение о выборах в областные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся БССР» [154].

Механизм организации и проведения выборов принципиально не отличался от предыдущего. Для организации выборов создавались избирательные округа по выборам в областные, районные, городские и районные в городах, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся, которые делились на избирательные участки. Голосование проходило в один день одновременно во все органы местной власти по общим для выборов во все местные Советы спискам избирателей. Однако осуществлялось оно по бюллетеням разного цвета: в сельские, поселковые и городские Советы – белого, в районные Советы – светло-голубого, в областные Советы – светло-зеленого [155, л. 125, 126, 148].

Официально вся подготовительная работа (составление списков избирателей, образование округов и избирательных участков, соответствующих избирательных комиссий и т. п.) возлагалась на исполкомы местных Советов, а вся организационная работа – на избирательные комиссии. В реальности же эти вопросы, как и прежде, решали местные партийные органы. Так, 7 сентября 1939 г. во все коммунистические обкомы была выслана «запрещенная к опубликованию» телеграмма ЦК ВКП(б) [156, л. 1–17]. В ней уже без всяких

«реверансов» в сторону Советов прямо указывалось, что партийным комитетам «...предстоит подобрать и выдвинуть подавляющую часть всех кандидатов в депутаты, непосредственно руководить всем ходом обсуждения выдвинутых кандидатов и обеспечить поддержку со стороны всех избирателей кандидатов блока коммунистов и беспартийных». Обкомы партии к 1 октября 1939 г. обязывались утвердить списки избирательных округов по выборам в областные Советы, райкомы – по выборам в районные, городские и сельские Советы, а также списки избирательных участков. Парторганизациям предписывалось организовать «тщательный подбор кандидатов в состав избирательных комиссий, в особенности председателей и секретарей комиссий». Устанавливался свой, отличный от официального, порядок утверждения состава избирательных комиссий: обкомы утверждали состав областных и окружных избирательных комиссий, райкомы и горкомы партии – состав районных, городских, сельских, поселковых и участковых избирательных комиссий. Только после этого шло их утверждение в официальном советском порядке Президиумом Верховного Совета БССР (для областных избиркомов) и местными исполкомами Советов (для всех остальных).

Все кандидаты в местные Советы должны были предварительно утверждаться парторганами: кандидаты в депутаты областных, районных и городских Советов – обкомами, райкомами и горкомами партии, в сельские и поселковые Советы – райкомами партии. Телеграмма определяла и норму представительства кандидатов: в областные Советы – не менее 30 % беспартийных и 25–30 % женщин, в районные – соответственно 40 и 35 %, в городские и районные в городах – 50–60 и 35–40 %. Вне нормирования оставались лишь сельские и поселковые Советы. В крайних случаях предусматривалась возможность частичной замены уже утвержденных парторганами кандидатур по итогам собраний избирателей [156, л. 4–6].

Однозначно требовалось выдвигать по каждому избирательному округу лишь одного кандидата от «блока коммунистов и беспартийных» в состав каждого местного Совета (областного, районного, городского, сельского, поселкового). Это выдвижение должно было исходить от общих собраний рабочих и служащих по предприятиям, совхозам и учреждениям и общих собраний крестьян по колхозам или селам, включая единоличников. При выдвижении кандидатов в областные Советы требовалось проводить такую кандидатуру на специально организованных окружных предвыборных совещаниях пред-

ставителей общих собраний рабочих и служащих, после чего вносить одобренные кандидатуры на регистрацию от имени группы заводов, совхозов и колхозов, а также от партийных и беспартийных общественных организаций. Парторганизации обязывались «добиться регистрации» таких кандидатов и «обеспечить поддержку» их проходившими уже после такого совещания общими собраниями рабочих и служащих по всем заводам и учреждениям, общими собраниями крестьян по колхозам.

В случае критики выдвинутых кандидатур на избирательных собраниях парторганизациям ставилась задача «возглавить эту критику и направить ее на дальнейшее улучшение работы Совета». Одновременно партийные организации должны были «разоблачать малейшие попытки враждебных элементов протащить в Советы своих кандидатов или опорочить кандидатов, выдвинутых общественными организациями и обществами трудящихся». Эту грань между «деловой критикой» и «антисоветскими вылазками» определяли сами парторганизации и органы НКВД. При таком порядке выдвижения кандидатами в депутаты могли быть зарегистрированы в официальном порядке лишь люди, одобренные партийными органами и органами НКВД.

Следует отметить, что сам процесс подбора кандидатов в депутаты для партийных органов осложнялся требованием не только обеспечить состав Советов людьми, политически благонадежными, способными сознательно и беспрекословно выполнять решения партийных инстанций. Провластные кандидаты должны были реально пользоваться доверием населения по своим профессиональным, политическим и моральным качествам и служить образцом подражания для других. Это доверие создавало гораздо более устойчивый фундамент легитимности существующей власти, чем страх и террор. Только в этом случае обеспечивалась обратная связь властных структур с населением. Депутаты, получившие реальную поддержку избирателей, создавали позитивный имидж всей советской политической системе, обеспечивавшей «подлинное народовластие».

На парторганизации возлагались даже задачи чисто организационно-технические: обеспечить составление и вывешивание списков избирателей, организовать правильную выдачу бюллетеней в день выборов, организовать инструктирование председателей и секретарей участковых комиссий по всем организационно-техническим вопросам, подобрать в помощь избирательным комиссиям актив.

Подготовка к выборам проходила по уже известному сценарию, отработанному на выборах в Верховные Советы СССР (1937 г.) и

БССР (1938 г.). Вопрос о подготовке к выборам обсуждался на заседаниях бюро обкомов, пленумах горкомов и райкомов КП(б)Б, на собраниях партактивов, открытых партсобраниях. Каждый партийный комитет разработал план мероприятий по подготовке и проведению выборов в местные Советы. Например, мероприятия Гомельского обкома партии на первую половину ноября 1939 г. были расписаны по дням: 31 октября – организационное заседание областной избирательной комиссии, 1 ноября – совещание секретарей райкомов партии по подготовке к выборам, 2 ноября – областное инструктивное совещание председателей и секретарей окружных избиркомов, а при райкомах – инструктивные совещания секретарей парторганизаций, председателей, их заместителей и секретарей сельских, районных и городских избиркомов; 3 ноября – собрание первичных партийных и комсомольских организаций по округам по выборам в областной Совет, 5 ноября – общие собрания по предприятиям, учреждениям, совхозам, колхозам по выборам представителей на окружные предвыборные совещания с выдвижением кандидатов в депутаты областного Совета, намеченных райкомами и горкомами партии на совещаниях секретарей парторганизаций и т. д. [156, л. 28–28 об.].

Для проведения агитационной кампании в республике было организовано 2668 агитколлективов с 77 864 агитаторами [157, с. 83]. Горкомы и райкомы провели десяти- и пятидневные курсы агитаторов, через которые прошли 10 626 человек. В программе этих курсов значились вопросы международного положения, революционного движения в капиталистических странах, внешней политики СССР, планов третьей пятилетки, марксистско-ленинского учения о государстве, организационных основ большевистской партии. А сами конкретные вопросы организации и проведения избирательной кампании изучались агитаторами уже на 2–3-дневных семинарах [158, л. 162].

Однако эти цифры сами по себе еще не свидетельствуют о высокой степени эффективности агитационной работы. Как и на предыдущих выборах 1937 и 1938 гг., ее состояние вызывало недовольство партийных органов. И 3 октября 1939 г. ЦК КП(б)Б рассмотрел вопрос о подготовке к выборам в местные Советы депутатов трудящихся по Бобруйскому сельскому району. Отмечалось, что Бобруйский райком КП(б)Б, утвердив «значительное количество агитаторов и агитколлективов, не обеспечил серьезной работы с кадрами агитаторов». Многие из них фактически к работе так и не приступили. 9 ноября 1939 г. также на Бюро ЦК КП(б)Б обсуждалась постановка

предвыборной работы по Городокскому району. Из 800 подобранных агитаторов в районе работали, да и то нерегулярно, только 380 человек. Отсутствие надлежащего руководства агитаторами и контроля за содержанием работы кружков отмечалось по Минску [159, л. 441, 473, 477]. Гомельский обком КП(б)Б по результатам обследования работы по подготовке к выборам в Носовичском, Васильевском сельсоветах Тереховского района и Романовичском сельсовете Гомельского района констатировал слабую агитационно-массовую работу среди избирателей. Большинство избирателей не были вовлечены в работу кружков по изучению избирательного законодательства, а занятия в действовавших кружках проводились «путем зачитывания отдельных глав Конституции и Положения о выборах». При рассмотрении вопроса о предвыборной работе в Рогачевском районе Гомельский Обком КП(б)Б признал официальные сведения об охвате кружками избирателей «явно завышенными» [160, л. 100–101, 205]. В результате многие избиратели так и не знали кандидатов, за которых им пришлось голосовать.

Характерно, что кружки по изучению Конституций СССР и БССР, избирательного законодательства утрачивали роль главного средства предвыборной агитационно-массовой работы, каким они были в выборах 1937 и 1938 гг. Связано это было, как видится, с критикой «кружковщины» на заседании Политбюро ЦК ВКП(б) по вопросу «О постановке партийной пропаганды в печати в связи с выпуском «Краткого курса истории ВКП(б)» 11–12 октября 1938 г. И в докладе А. А. Жданова, и в выступлении И. В. Сталина ориентация на кружковую работу была названа «кустарничеством», которое должно уступить место печатной пропаганде: «Устная пропаганда – это кустарничество своего рода, мелкое производство. Печатная продукция – это крупное машинное производство... Нам ни в коем случае нельзя замыкаться в кружки, пренебрегать печатью. Это чепуха какая-то» (И. В. Сталин). В итоговом Постановлении ЦК ВКП(б) отмечалось, что «кружки в нынешних условиях уже не могут являться главным методом обучения наших кадров большевизму, что основным методом обучения кадров марксизму-ленинизму должен являться ... метод самостоятельного изучения истории и теории большевистской партии, а партия должна прийти на помощь кадрам в этом отношении через печать и централизованную высококвалифицированную консультацию...» [161, с. 691, 760]. Эти положения в первое время и были сразу же экстраполированы (хотя и на непродолжительный промежуток времени) на всю агитационную и пропагандистскую работу.

План издания литературы в БССР к выборам 1939 г. насчитывал 29 отдельных названий общим тиражом 2712 тыс. экземпляров, на что было выделено 70,7 т бумаги. В этот перечень входили выступления И. В. Сталина, В. Молотова, К. Ворошилова и Н. Наталевича, Конституции СССР и БССР, белорусское Положение о выборах в местные Советы, материалы сессий Верховного Совета СССР и БССР, 10 лозунгов, брошюры об успехах развития БССР и отдельных областей республики. Специально выделялась антирелигиозная литература (ведь именно среди верующих отмечался самый стойкий «антывыборный элемент») с характерными названиями «Сталинская Конституция о свободе совести», «Оборона СССР и религия», «Против религиозного дурмана» [162, л. 480].

В абсолютном большинстве случаев кандидаты в депутаты, утвержденные парткомами, получали на предвыборных собраниях «полную поддержку» и официально регистрировались. Прошли все необходимые стадии все выдвинутые обкомами КП(б)Б кандидаты в депутаты областных Советов. В редких случаях на предвыборных собраниях не получали одобрение официальные кандидатуры в районные Советы. Чаще всего в духе времени сами избиратели проявляли «возросшую политическую активность» и отводили кандидатуры по причине родственных связей с «врагами народа» и наличием на них «компрометирующего материала» (например, «репрессированные родственники», «отец репрессирован», «муж единоличник», «отец – дьякон и кулак», «не оправдал себя на работе»). В таких случаях райкомы партии отводы поддерживали, выдвигая либо на самом собрании, либо уже на повторном другие кандидатуры. Когда же на предвыборном собрании в колхозе им. Красина Губичского сельсовета Буда-Кошелевском района была отведена кандидатура второго секретаря райкома КП(б)Б Роскина, его провели через предвыборное собрание другого избирательного округа [163, л. 2–9]. Случаев отводов кандидатов в сельские Советы (по тем же мотивам, что и в районные) было гораздо больше: только по 9 районам Гомельской области не получили поддержки 126 официальных кандидатов [164, с. 115].

Значительно повысилась роль в подборе кандидатов в депутаты от власти на выборах 1939 г. органов НКВД, проводивших «спецпроверки» членов избирательных комиссий и кандидатов в депутаты местных Советов на «политическую благонадежность». Нарком внутренних дел БССР Л. Цанава регулярно направлял на имя секретаря

ЦК КП(б)Б П. К. Пономаренко спецсообщения о ходе подготовки к выборам. В спецсообщении от 25 ноября 1939 г. приводились факты, «когда в состав избиркомов вошли политически неблагонадежные и враждебные элементы»: дочь крупного кулака, исключенная из комсомола за связь с врагами народа, сын «участника контрреволюционной организации», бывший национал-демократ и т. п. Указывалось, что проверка органами НКВД кандидатов в депутаты «показала исключительную засоренность» состава кандидатов в депутаты: только по Жлобинскому району на этом основании отведено 157 человек [165, л. 81].

Избиратели, критично настроенные в отношении и самой советской системы, и степени демократичности советской системы выборов, но наученные горьким опытом предыдущих избирательных кампаний, на самих собраниях предпочитали молчать. Зато в личных беседах (которые становились известны органам НКВД от их агентуры) в довольно резкой форме высказывали свое негативное мнение: «Для чего и кому эти идиотские выборы нужны..., дали бы нам самим выбирать, кого мы хотим, а то сами назначают...», «Опять начнут выбирать таких шкуродеров, каких мы выбрали раньше, они уже сделали себе сапоги и пальто, пусть теперь и другие наделают», «Хватит нас агитировать за выборы. Вы уже одних избрали в Верховный Совет, а толку что. Последние рубахи сняли, в магазинах нет ни мануфактуры, ни сахара, а вы все агитируете». Все эти высказывания НКВД однозначно относил к «активным антисоветским проявлениям» [165, л. 81–84].

Отдельно отмечались результаты агентурной разработки «Ржавчина», по которой проходили «антисоветски настроенные» единоличники д. Пастовичи, Новые Фаличи и Новые Дороги Стародорожского района Минской области. Они (по сведениям НКВД) «систематически устраивали сходы, где обсуждали вопросы противопоставления мероприятиям партии и советской власти в части выборов». Вина их заключалась в нежелании лично участвовать в выборах (что органами НКВД квалифицировалось как «организация срыва выборов») и негативном отношении к высшим руководителям партии и государства (под категорию «террористические настроения» попало высказывание одного из единоличников о том, что «Ежова сняли, вот бы еще сняли или задушили бы руководителей партии и правительства, тогда бы нам улучшилась жизнь»). Какой-то последовательной идейной позиции у этих единоличников выявить по содержащимся в спецсообщении сведениям крайне сложно. Неприятие политики советской власти по отношению к единоличникам («...хаты наши пораскидали, с хуто-

ров согнали, землю в колхоз забрали, сенокоса не дали») соседствовало и с надеждой на ее перемену в результате персональных перестановок в высшем партийно-советском руководстве («Вот умерла Крупская, от этого нам единоличникам легче стало, а если бы еще сняли руководителя партии или убрали другим путем, то тогда единоличникам жить стало лучше»), и с убеждением, что репрессированные в 1937–1938 гг. руководители действительно были врагами партии и советской власти («Если бы не вскрыли Уборевича, Тухачевского и других, то они бы Белоруссию отдали без боя. Все это было уже подготовлено»). По итогам этой агентурной разработки трое участников «Ржавчины» были арестованы [165, л. 84–86].

Прошедшие 24 декабря 1939 г. выборы в местные Советы депутатов трудящихся БССР подавались в средствах массовой информации, отчетах партийных и советских органов, спецсообщениях органов НКВД как «всенародный праздник, продемонстрировавший победу Сталинского блока коммунистов и беспартийных». В них повсеместно фигурировали многочисленные высказывания избирателей, а также надписи на бюллетенях: «За Сталина отдаю свой голос. Если потребуется, то и жизнь отдам за великого правдыря», «Отдаю свой голос за питомцев большевистской партии», «Мне выпало счастье первой голосовать за кандидатов сталинского блока коммунистов и беспартийных», «Уже третий раз опускаю я свой избирательный бюллетень одним из первых» и т. п.

Явка на выборах оказалась очень высокой (2 908 997 человек, или 99,25 %), но ниже, чем в 1938 г. при выборах в Верховный Совет БССР. За выдвинутых кандидатов в областные Советы проголосовало 99,8 %, в районные Советы – 98,16 %, в городские – 98,21 %, в районные Советы в городах – 98,46 %, в сельские – 95,98 %, в поселковые – 97,39 % пришедших на избирательные участки выборщиков [147, с. 7–8].

Однако рассматривать опубликованные официальные сведения об итогах выборов в качестве отражения реальной степени поддержки населением как советской системы, так и ее руководства с научной точки зрения довольно проблематично. Для решения данного вопроса необходимо попытаться выделить те моменты, которые могли стимулировать высокую активность советских избирателей.

Во-первых, это реально видимые успехи в решении задач построения социалистического общества, которые связывались с существовавшей общественной системой, персонифицированной в лице И. Сталина и его окружения: форсированная индустриализация, фактическое фор-

мирование современной (на тот момент) промышленной базы БССР. К этому времени были в значительной мере нивелированы негативные последствия первого этапа массовой форсированной коллективизации, колхозы закрепились как основная форма организации сельскохозяйственного производства, способного обеспечивать город и промышленность продуктами и сырьем.

Во-вторых, проводившаяся массированная агитационная и пропагандистская работа в условиях монополизации правящей партией официальных средств массовой информации (несмотря на существенные пробелы в ее организации), которая способствовала формированию у значительной части населения стойких стереотипов в пользу существующей общественной системы, уверенности в преимуществах социалистического пути развития, убежденности, что все успехи страны связаны с существовавшими партийными и советскими структурами власти, а неудачи – с деятельностью «внешних и внутренних врагов».

В-третьих, отмена карточек на продовольственные и промышленные товары в 1935 г., рост заработной платы, успехи в развитии здравоохранения, образования, культуры (невзирая на еще низкий в целом уровень жизни) питали надежды на скорое достижение желаемого благосостояния.

В-четвертых, сами выборы за годы советской власти к концу 1930-х гг. уже превратились в своеобразный несложный праздничный ритуал, не требующий от человека никаких особых усилий и затрат, но создававший ощущение сопричастности к власти, своей значимости как части большого сообщества советских граждан. Здесь действовал широко распространенный ментальный принцип «делай как все», «коллектив всегда прав», «не хуже, чем у других».

В-пятых, преследования любых проявлений антивыборных настроений: от разговоров в узком кругу до открытых заявлений о недемократичности избирательной системы и отказа от участия в выборах. Любое несогласие или даже сомнения в демократичности советской избирательной системы рассматривались как противоправные действия на основании широкого толкования ст. 63–76 Уголовного Кодекса БССР 1928 г., в частности, ст. 72 «Пропаганда или агитация, содержащая призыв к свержению, подрыву или ослаблению советской власти, или к совершению отдельных контрреволюционных преступлений, а равно распространение, или изготовление, или хранение литературы того же содержания...». Страх наказания, мифологиче

ские представления о «всеобъемлющем оке» органов НКВД, инициируемые нередко самими же этими органами и СМИ и усиливавшиеся многократно самым эффективным средством (которому чаще всего верили, больше, чем официальным источникам) – слухами, влияли на часть избирателей и заставляли их идти на избирательные участки и голосовать за выдвинутых кандидатов. Официально по республике было зафиксировано только 658 случаев отказа от участия в голосовании, в основном – со стороны верующих [165, л. 263].

В ряде бюллетеней (от 1,14 до 2,96 % по разным уровням местных Советов) были вычеркнуты фамилии всех кандидатов. В абсолютных цифрах это составило: 62 775 человек (из 2 120 496 всех голосовавших) – по выборам в сельские и поселковые Советы, 32 980 человек (из 2 887 219) – в областные, 28 345 человек (из 2 263 368) – в районные, 11 286 человек (из 620 315) – в городские Советы [166, л. 229–230].

Были зафиксированы единичные случаи, когда выдвинутые кандидаты не получали необходимого минимума голосов: по БССР их оказалось 12 и все – в составе сельских Советов (в Горецком, Кличевском, Быховском, Краснопольском, Бешенковичском, Буда-Кошелевском, Уваровичском и Холопеничском районах). Характерно, что эти неудачи официальные органы уже напрямую не связывали с «враждебными вылазками» и «антисоветской агитацией». Причинами поражений провластных кандидатов ЦК КП(б)Б назвал лишь просчеты в работе райкомов партии, которые «непродуманно отнеслись к подбору и выдвижению кандидатов в депутаты местных Советов депутатов трудящихся и в отдельных случаях не смогли обеспечить агитационную работу, поддержку всеми избирателями выдвинутых кандидатов» [166, л. 38–39].

Однако, это только цифры, которые лежат на поверхности и не отражают реальных размеров протестного электората. Можем предположить, что потенциальная база для него в БССР в то время была значительно более широкая.

Во-первых, еще не забылись массовые репрессии против крестьянства периода форсированной коллективизации и «раскулачивания», в ходе которых пострадали многие крестьянские семьи, не испытывавшие симпатий (а то и враждебно относившиеся) к советской власти. К тому же в 1935–1936 гг. заканчивался пятилетний срок высылки «кулаков», из которых большинство выживших возвращались на прежнее место жительства, сохраняя обиду на власть как таковую и на конкретных ее представителей.

Во-вторых, потенциальную протестную базу составляли и крестьяне-единоличники (в конце 1937 г. в республике насчитывалось

около 100 тыс. крестьянских хозяйств), находившиеся под мощным экономическим давлением (прежде всего, налоговым) со стороны государства.

В-третьих, в 1930-е гг. проводились разнообразные массовые кампании «чисток»: в 1929–1931 гг. – чистка советского аппарата; в 1929–1930 гг., 1933–1934 гг. – чистки рядов правящей партии, затем – «Большой террор» 1937–1938 гг. В результате с 1 января 1933 г. по 1 января 1938 г. число членов и кандидатов в члены КП(б)Б сократилось с 65 040 до 31 603 человек [167, с. 283]. Часть из потерявших свои должности и оказавшихся вне номенклатурной системы либо разочаровалась в самой системе, либо испытывала в отношении ее личную обиду.

В-четвертых, сохранялась широкая почва и для «бытового» протеста. Несмотря на отмену карточной системы на продовольственные и промышленные товары, уровень жизни населения оставался низким. Рост заработной платы во многом нивелировался ростом цен. Неудовлетворенность жилищными и бытовыми условиями, уровнем работы органов власти и управления, учреждений здравоохранения, образования, трудности в решении других повседневных проблем питали этот «бытовой» протест.

Для выборов в местные Советы 1939 г. было характерно отсутствие прежней риторики «обострения классовой борьбы», которая шла бы в разрез с утверждением о победе социализма в СССР. На XVIII съезде ВКП(б) в марте 1939 г. И. Сталин еще раз заявил, что в советском обществе «нет больше антагонистических, враждебных классов... рабочие, крестьяне и интеллигенция, составляющие советское общество, живут и работают на началах дружественного сотрудничества» [60, с. 589]. В указанной выше телеграмме ЦК ВКП(б) от 7 сентября 1939 г. говорилось лишь о возможности «оживленной избирательной борьбы». И никаких призывов к классовой бдительности и противодействию «вражеским и антисоветским элементам». Вслед за этим в решениях партийных комитетов (от ЦК КП(б)Б до райкомов партии) по ходу самой выборной кампании и по ее итогам изредка приводились лишь единичные примеры «антисоветской деятельности». Акцент делался лишь на «некоторые недостатки в работе партийных органов» (в постановке агитационной работы, подборе кандидатов в депутаты, решении организационно-технических вопросов).

Во-вторых, эта выборная кампания не вписывается в привычную для того времени логику мобилизационного развития страны. В 1939 г. предвыборная работа не сопровождалась широкомасштабной

кампанией по перевыполнению производственных планов, что стало «визитной карточкой» выборных кампаний в Советы начиная с 1934 г. Несмотря на то, что необходимость связи предвыборной работы с «мобилизацией трудящихся на разрешение хозяйственно-политических задач» по-прежнему озвучивалась, тем не менее в 1939 г. это стало делом лишь инициативы отдельных производственных коллективов и агитаторов. Примечательно, что даже в Постановлении ЦК КП(б)Б от 17 декабря 1939 г. «Об итогах выборов в местные Советы депутатов трудящихся Белорусской ССР» ничего не говорилось о результатах влияния выборов на решение задач социально-экономического и культурного развития республики, а лишь ставилась задача «продолжать массово-политическую работу на избирательных участках среди населения, направляя активность масс на успешное выполнение хозяйственно-политических задач» [166, л. 39].

В результате выборов в БССР были сформированы составы 5 областных, 94 районных, 53 городских, 3 районных (в Минске), 1453 сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся. Всего было избрано во все местные Советы 40 574 депутата, в том числе 24,61 % их составили члены и кандидаты в члены ЦК ВКП(б) [157, с. 82].

Не все установленные ЦК ВКП(б) нормы представительства в местных Советах беспартийных и женщин были выполнены (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Беспартийные и женщины в составе местных Советов БССР (1939 г.)

Советы	Депутаты-беспартийные		Депутаты-женщины	
	Норма ЦК ВКП(б), %	Избрано, %	Норма ЦК ВКП(б), %	Избрано, %
Областные	Не менее 30	29,75	25–30	30,5
Районные	40	29,06	35	23,2
Городские	50–60	49,65	35–40	35,8

Источник [147, с. 18, 26, 38].

В наибольшей степени нормы удалось выполнить на уровне областных Советов, что облегчилось небольшим числом депутатов (390 человек) и возможностями подбора необходимых кандидатов из числа беспартийных и женщин. В наименьшей степени требования Москвы были реализованы в районах: здесь избирался 4271 депутат и на районном уровне найти необходимое количество как беспартийных, так и женщин, которые не только бы удовлетворяли требовани-

ям местных парторганов, но и пользовались авторитетом среди населения, оказалось, несмотря на все усилия партийных органов, невозможно.

Портрет среднестатистического депутата местных Советов БССР 1939 г. выглядел следующим образом (составлено автором по [147, с. 18–47, 60]). Депутат областного, городского, районного, районного в городе Советов: мужчина в возрасте от 30 до 39 лет с низшим образованием, белорус, член или кандидат в члены КП(б)Б, руководящий работник госучреждений, предприятий и общественных организаций, специалист или служащий.

Депутат поселкового Совета: мужчина в возрасте от 30 до 49 лет с низшим образованием, белорус, беспартийный, руководящий работник госучреждений, предприятий и общественных организаций или крестьянин.

Депутат сельского Совета: мужчина в возрасте 30–49 лет с низшим образованием, белорус, беспартийный, крестьянин.

Доля коммунистов достигала своего максимума в составе областных Советов (70 %) и снижалась соответственно понижению административного статуса Советов (в сельских Советах – 16,6 %). Обратная тенденция отмечается по возрасту депутатов и уровню образования.

Общая картина состава депутатов Советов всех уровней по роду своих занятий вполне могла служить подтверждением «власти рабочих и крестьян»: 62,3 % депутатов – это колхозники, еще 5,1 % – рабочие. Руководящие работники государственных учреждений, предприятий, партийных и общественных организаций составили всего 19 %, специалисты и служащие – 9,0 %.

Однако если сравнить Советы различных уровней, то картина будет выглядеть совсем иначе: чем выше по своему статусу, функциям и властным полномочиям был Совет, тем более заметное место в нем занимали руководящие работники, большинство которых проходило по номенклатурным спискам партийных комитетов. Они составляли абсолютное большинство депутатов областных Советов (53,5 %, а вместе со служащими и специалистами – 63,8 %), примерно половину районных Советов (49,3 %, со служащими и специалистами – 60,7 %) и треть городских и районных в городах Советов (33,0 %, со служащими и специалистами – 51,1 %). Рабочие и колхозники были представлены главным образом на самом низшем уровне – в поселковых и сельских Советах. К тому же необходимо учесть, что в группе «колхозники» 20 % составили председатели колхозов – кадры районных партийных номенклатур (подсчитано автором по [147, с. 21, 28, 35, 41, 47]).

После воссоединения белорусских земель в 1939 г. на территории Западной Белоруссии создавалась система советских органов власти и управления. Соответственно возникла необходимость проведения выборов от населения западных областей в составы Верховных Советов СССР и БССР, местных Советов депутатов трудящихся. Избирательные кампании проходили по правовым актам и нормам СССР и БССР (Конституции СССР 1936 г. и Конституции БССР 1937 г., положениям о выборах в Верховные Советы СССР и БССР, в местные Советы депутатов трудящихся).

Первой по времени стала кампания по выборам в Верховные Советы СССР и БССР. Основная ответственность за организацию выборов возлагалась, естественно, на партийные органы. ЦК КП(б)Б 5 февраля 1940 г. в Постановлении «О подготовке и проведении выборов в Верховный Совет СССР и Верховный Совет БССР от западных областей Белорусской ССР» обязал обкомы КП(б)Б пяти западных областей республики обеспечить образование избирательных участков, составление списков избирателей, образование участковых и окружных комиссий. Выдвижение и регистрацию кандидатов в депутаты, т. е. все то, что должны были по закону осуществить советские органы и избирательные комиссии [67, л. 115].

По примеру предыдущих избирательных кампаний была организована широкомасштабная агитационно-пропагандистская работа. Было проведено большое количество митингов и собраний. Основным содержанием работы агитаторов в период избирательной кампании были «разъяснение внешней и внутренней политики партии и советского правительства, наших успехов в социалистическом строительстве и на международной арене, изучение и пропаганда Конституции СССР и сталинского избирательного закона, агитация за кандидатов блока коммунистов и беспартийных». Ставилась задача соединить агитационно-массовую работу с мобилизацией на выполнение производственных планов и, прежде всего, на развертывание стахановского движения на национализированных предприятиях и в созданных колхозах.

В агитационной работе использовались уже традиционные для восточных областей формы и средства: митинги, собрания, кружки по изучению Конституций СССР и БССР и избирательного законодательства, индивидуальные беседы, кружки художественной самодеятельности, киносеансы, радиопередачи. Разнообразие вносили лыжные «вылазки» агитаторов (Заблудский район Белостокской области), автомотопробег по участкам строительства Днепро-Бугского канала.

Выборы в Верховные Советы СССР и БССР были назначены на 24 марта 1940 г., который совпал с первым днем католической Пасхи. Подобного рода действия властей трудно связать с незнанием религиозных праздников и их роли в жизни католического населения Западной Белоруссии. Вероятнее всего, этим самым власти стремились продемонстрировать свою уверенность в массовой поддержке населения новой власти и свою антирелигиозную (прежде всего, антикатолическую) направленность. Возможно, этим самым власти также и провоцировали католическое духовенство на открытые выступления против советской власти как повод для усиления репрессий против них и наиболее активных их сторонников. При подведении итогов выборов отмечалось, что «реакционная и религиозная часть населения, в том числе большая часть польского учительства» призвала использовать первый день Пасхи для молитвы, а не идти на выборы. Проводившиеся ежедневные богослужения рассматривались властью как акции, направленные на срыв избирательной кампании. Однако в документах зафиксированы лишь единичные случаи открытого выступления священников против советской власти. Так, в Граевском районе ксендз А. Ковалевский собрал в костеле до 400 человек и говорил: «Неверно делают поляки, которые идут за советской властью. Большевизм скоро будет разбит в пух и прах, а польская католическая вера победит». В Семятичском районе ксендз Вербицкий говорил верующим: «Советы, расстреляв лучших людей – Тухачевского, Каменева и других – сейчас остались без руководства, такая власть непрочная и она скоро падет» [168, л. 16–17].

Как антисоветские действия рассматривались попытки выдвижения кандидатов в депутаты, альтернативных провластным. Привыкшее к польской выборной системе с выдвижением множества кандидатов, поверившее советской пропаганде о демократизме советской избирательной системы население не видело в этой своей инициативе ничего противозаконного. На местах люди выдвигали своих кандидатов, открыто оформляли это протоколами и вносили своих кандидатов для регистрации в избирательные комиссии. В ряде случаев на предвыборных собраниях звучало открытое недовольство политикой советской власти: «Советская власть никакой нам свободы не принесла, польская власть лучше», «Нас советская власть не освободила, а закабалила больше, вместо свободы мы видим кабалу», «Как пришла к нам советская власть, так у нас ничего не стало, все у нас подобрали, у нас нет теперь хлеба, нет одежды». Естественно, что

все участники этих событий однозначно властными структурами квалифицировались как «буржуазно-националистические элементы» и «кулаки» [158, л. 18]. 21 марта 1940 г. нарком НКВД БССР Л. Цанавя сообщил в спецсводке на имя секретаря ЦК КП(б)Б П. К. Пономаренко о данном им указании начальникам областных НКВД «об аресте всех активно выступавших против выборов и об усилении агентурно-оперативной работы по выявлению враждебного элемента и их деятельности» [169, л. 64].

Из общего числа 2 930 628 избирателей на избирательные участки 24 марта 1940 г. явилось 2 909 450 человек (99,27 %). При этом в 11 районах эта явка достигла 100 %. Показатели исключительно высокие – для сравнения, в выборах 1935 г. в польский Сейм участвовало в целом по Польской республике 46,5 %. Из явившихся на выборы за кандидатов «блока коммунистов и беспартийных» проголосовало 2 850 406 человек (97,97 %). Был зафиксирован 56 861 бюллетень, где были вычеркнуты все фамилии кандидатов [168, л. 2], [170, с. 35].

После этих успешных для властей выборов приступили к подготовке выборов в местные Советы западных областей БССР. Дату выборов – 15 декабря 1940 г. – определило решение Политбюро ЦК ВКП(б) [171, с. 210].

Этот срок был продублирован Постановлением ЦК КП(б)Б и решением Президиума Верховного Совета БССР [67, л. 224]. Как и при проведении прежних избирательных кампаний, проводилась широкомасштабная агитационная и пропагандистская работа: митинги, собрания, кружки по изучению Конституции СССР и БССР, положения о выборах, организация социалистического соревнования по досрочному выполнению производственных планов и различных хозяйственных кампаний.

ЦК КП(б)Б, учитывая нехватку «проверенных кадров», скорректировал и прежние квоты на беспартийных и женщин: беспартийных – выдвинуть в областные Советы до 40 % (квоты 1939 г. – 30 %); в райсоветы – соответственно не менее 50 % (не менее 40 %); женщин – в райсоветы – не менее 20–25 % (30–35 %); в горсоветы – 20–25 % (35–40 %); в сельсоветы – представить 20–25 % (30–40 %) [172, л. 9–10].

Формированию избирательных комиссий по-прежнему придавалось особое значение: крайне важно было обеспечить их «нужными» власти людьми. Местные партийные органы, руководящий состав которых в большинстве своем состоял из партработников восточных областей, плохо знавших местное население и местный актив, неред-

ко совершали «ошибки», которые исправляли органы НКВД. Так, в Вилейской области из числа кандидатов в избиркомы после проверки органами НКВД было «отсеяно» 315 человек, по Брестской области – 186 человек, по двум районам Белостокской области – 39 человек, а по Лунинецкому району – 102 человека. В отдельных случаях партийные органы в условиях дефицита кадров даже представленные органами НКВД «компроматы» на членов избиркомов не учитывали. 6 декабря 1940 г. нарком внутренних дел БССР Л. Цанава жаловался секретарю ЦК КП(б)Б Пономаренко на поведение работников Пинского райкома партии, которые проигнорировали информацию УНКВД и рекомендовали в окружную избирательную комиссию «забракованных» НКВД людей [173, л. 65–66].

Процесс выдвижения кандидатов в депутаты проходил по уже отлаженному сценарию восточных областей БССР. Наибольшие проблемы были связаны с подбором кандидатов в депутаты. Здесь главным препятствием стали органы белорусского НКВД, которые массово отсеивали «политически неблагонадежных». Так, по Вилейской области работники НКВД из намеченных партийными органами кандидатов в местные Советы депутатов трудящихся «забраковали» 404 человека. Уже после регистрации НКВД «отвел» еще 158 человек [174, л. 124].

Кроме того, в западных областях пришлось столкнуться с более открытым сопротивлением со стороны части избирателей. Главным образом это проявилось в том, что на предвыборных собраниях часть выдвинутых властью кандидатов была отведена избирателями. В той же Вилейской области на общих собраниях представителей трудовых коллективов из намеченных партийными органами кандидатов в депутаты было отведено 398 человек (в том числе в райсовет – 11, в горсовет – 5, в сельские и поселковые советы – 382). Еще 50 сами отказались баллотироваться. По отдельным районам области отвод кандидатов на общих собраниях доходил до 15–20 %: по Куренецкому району из 354 намеченных кандидатур таких оказалось 56, по Радошковичскому – 33 из 477, Ошмянскому – 47 из 554 и т. д. [174, л. 124].

Нарком НКВД БССР Л. Цанава сообщал о двух случаях в Опольском сельсовете Лидского района Барановичской области, когда по итогам отводов официальных кандидатур на участников этих собраний заводились уголовные дела (сколько таких дел было на самом деле – неизвестно, Л. Цанава их приводил только в качестве «особенно характерных»). В одном случае избиратели отказались голосовать за помполита МТС, так как о ней люди ничего не знали. В другом

случае дали отвод кандидатуре колхозницы-батрачки, выдвинув жену бывшего владельца паровой мельницы. Эти действия квалифицировались как результат «организованной кулацкой деятельности», по которой было начато следствие [173, л. 71–72].

Полученные агентурным путем высказывания против участия в выборах фиксировались органами НКВД, а в ряде случаев таких людей брали «в агентурную разработку» или даже арестовывали [173, л. 73–74]. Были зафиксированы и акции антисоветского террора: в Белостокской области были убиты кандидат в депутаты сельсовета И. Р. Залесский и крестьянин-активист З. С. Левандовский [174, л. 57].

В день выборов на избирательных участках играли духовые и струнные оркестры, выступали артисты разных жанров, работали кружки художественной самодеятельности, буфеты, комнаты матери и ребенка, комнаты отдыха и т. п. Самые разные происшествия 14 и 15 декабря властью сразу же заносились в разряд «контрреволюционных, антисоветских»: в Бресте разбросаны листовки «контрреволюционного фашистского характера» «мужчина застрелил женщину, после чего сам застрелился»; «сожжен стог сена», «повесился сразу после голосования», «в подвижной патруль выстрелили из револьвера», «обнаружена антисемитская листовка», «ксензы и монашки Друйского женского монастыря в количестве 37 человек категорически отказались принять участие в голосовании» [173, л. 141–144].

Явка избирателей составила по официальным данным 99,62 %. За выдвинутых кандидатов голосовало: в областные Советы – 99,01 %, в районные – 98,71 %, в городские – 98,85 %, в сельские и поселковые – 97,98 %. В состав пяти областных, 98 районных, 43 городских, 1474 сельских и поселковых Советов было избрано: в областные – 367 человек, в районные – 4243 человека, в городские – 2519 человек, в сельские и поселковые – 32 945 человек [147, с. 76].

Основная часть депутатов низовых Советов (сельских и поселковых) была представлена местными жителями: в Брестской области – 5401 из 5607, в Белостокской – 7554 из 7771. А вот на районном и областном уровнях уже преобладали присланные из восточных областей работники: в областном Совете Брестской области из 67 депутатов 39 были «восточники», в Белостокской области из 36 председателей городских и районных Советов местных жителей оказалось только 7 [171, с. 212].

Таким образом, выборы в местные Советы 1939–1940 гг. завершали процесс легитимации советской системы органов власти и управления (выборы в Верховные Советы СССР и БССР) соответственно новым нормам избирательного права. Выборы так или иначе, но все же способствовали активизации диалога власти и населения в

условиях минимизации взаимного использования насилия как государством (политические репрессии), так и населением (прямые насильственные действия против представителей власти и активистов).

Выборы позволили сформировать необходимым властям состав местных Советов депутатов трудящихся всех уровней, где на областном и районном уровнях было обеспечено доминирование представителей партийно-советского номенклатурного аппарата. Это позволяло формировать и номенклатурные исполкомы Советов, которые располагали реальными административными, материальными и финансовыми ресурсами. При этом за счет состава сельских Советов в очередной раз в целях пропаганды преимуществ советской системы удалось подтвердить основополагающий большевистский тезис о советской власти как «истинно народной, рабоче-крестьянской».

3.4. Кооптация против выборов

Первое время советская избирательная система обеспечивала (по крайней мере, с формальной точки зрения) легитимный характер органов власти и управления: выборы исполкомов проходили часто и регулярно, что позволяло законным путем менять их состав. После проведения в 1924 г. административно-хозяйственной реформы и перехода на систему «сельсовет – район – округ» срок полномочий был установлен только для сельсоветов – один год. Сроки перевыборов районных и окружных исполкомов официально не устанавливались, однако фактически и они составляли один год.

В Конституции БССР 1919 г. и дополнениях к ней 1920 г. процедура замены выбывших членов исполкомов (как и в целом членов Советов) не прописывалась. Официально механизм изменений в составе исполкомов Советов впервые был зафиксирован в Инструкции ЦИК БССР о выборах городских, сельских и местечковых Советов и о созыве съездов Советов от 6 ноября 1925 г., закрепившей существовавшую до этого на практике норму [175]. Отмечалось, что «при выбытии отдельных членов вследствие смерти, перемены местожительства, утраты избирательных прав и прочего выбывшие члены заменяются имеющимися кандидатами по тому же участку, по которому был избран выбывший член, при отсутствии последних проводятся довыборы». Инструкция предусматривала досрочные перевыборы исполкомов на чрезвычайных съездах Советов, в том числе в случае выбытия более половины членов исполкомов.

При решении вопросов замены членов исполкомов использовался и неправовой механизм – кооптация, которая предусматривала возможность введения в состав какого-либо выборного органа новых членов решением самого этого органа без обращения к избирателям. Кооптация широко применялась в системе партийных органов, несмотря на то, что после превращения большевиков в правящую партию в Уставе РКП(б) 1922 г. и Уставе ВКП(б) 1925 г. такая возможность отсутствовала. В советских органах до конца 1920-х гг. эта практика была скорее исключением, чем правилом, главным образом в связи с наличием выбранных кандидатов в члены исполкомов, небольшими сроками между выборами и возможностью оперативно менять исполкомовский аппарат в результате новых выборов.

Отказ от нэпа и переход к новой парадигме развития – форсированному строительству социализма, завершение внутрипартийной борьбы победой И. В. Сталина и его сторонников привели к значительным перестановкам в органах власти и управления, в том числе и на местах. Возросла потребность замены работников исполнительных органов вне рамок избирательных кампаний и иных избирательных процедур. К тому же временные промежутки между выборами увеличились – после 1927 г. следующие выборы состоялись только в 1929 г. В связи с этим с конца 1920-х гг. использование кооптации как средства быстрого и вневыборного изменения персонального состава руководящих органов Советов всех уровней принимает широкий масштаб.

Это облегчалось нормой, впервые закрепленной в Инструкции ЦИК БССР о выборах городских, сельских и местечковых Советов и о созыве съездов Советов от 6 ноября 1925 г., которая повторялась в последующих избирательных инструкциях [175]. С этого времени съезды Советов могли избирать в состав своих исполкомов не только делегатов съезда, но и вообще граждан, пользовавшихся избирательными правами независимо от места их жительства или работы. Появилась официальная возможность перебрасывать руководящих работников в разные регионы, включать их в состав исполкомов, не забывая о необходимости проведения работы среди рядовых избирателей и участия таких руководителей в избирательных кампаниях.

В конце 1920-х гг. кооптации как средство решения кадровых проблем приобрели столь массовый характер, что 8 марта 1929 г. Бюро ЦК КП(б)Б по предложению коммунистической фракции Президиума республиканского ЦИК специально рассмотрело этот вопрос с недвусмысленной формулировкой «О нарушении советской демокра-

тии» [176, л. 89]. В решении отмечалось, что «за последнее время необычайно увеличилось число случаев снятия с работы выборных лиц сельских и местечковых Советов и исполкомов и замена их через кооптацию невыборными». Это, по мнению партийного руководства республики, подрывало «авторитет Советов как выборных органов» и вызывало со стороны местного населения отношение к Советам «как назначенческим». Пассаж насчет «подрыва авторитета Советов» по причине частого использования кооптации играл, как представляется, пропагандистскую роль. В силу отсутствия исторических демократических традиций, хотя бы более-менее ясных представлений о самой сути демократии, прочности традиций правового нигилизма кооптация как для властных структур, так и для абсолютного большинства населения не рассматривалась в качестве какой-либо угрозы существующему общественному порядку и советскому варианту демократии, полностью вписываясь в доминанту «революционной целесообразности».

Сам перечень мер, предлагаемых в решении Бюро, показывает, что угроза «подрыва авторитета Советов» и отношение населения к Советам как «назначенческим» органам мало волновали высшие партийные инстанции. Механизм кооптации позволял партийным организациям менять советские государственные кадры более быстрым и менее затратным (и с финансовой стороны, и со стороны минимизации мобилизационных ресурсов местной партийной и государственной власти на время выборов) способом, достигая при этом необходимого им результата. В решении Бюро ЦК КП(б)Б повторялись обычные фразы о необходимости подбирать руководящих работников исходя из того, что они должны работать не менее чем до следующих выборов, предполагалось предусматривать замену выбывших руководящих работников из состава самого Совета и при необходимости одновременной замены руководящих работников выборного органа Советов проводить ее «не за счет кандидатов этого органа», а через чрезвычайные съезды Советов и т. п.

Для того чтобы придать механизму кооптации хотя бы некоторый законный характер и поставить его под контроль республиканских органов власти, решением Бюро ЦК КП(б)Б снятие членов Советов должно было проходить только по согласованию с вышестоящими Советами.

Мартовское (1929 г.) Постановление Бюро ЦК КП(б)Б не оказало фактически никакого сдерживающего действия на масштабы применения кооптации в кадровой политике. Так, по имеющимся у автора

сведениям, в ноябре–декабре 1931 г. Президиум ЦИК БССР дал решение на кооптацию 38 человек в состав 13 райисполкомов и восьми – в состав двух горсоветов в марте, апреле и октябре 1932 г. – 71 человек в состав 33 райисполкомов [177, л. 5а, 7], [178, л. 118 об., 416–417].

Реально же процессы кооптации имели несравненно больший масштаб. Об этом говорит хотя бы факт частой смены руководящих работников местной вертикали власти вне рамок избирательных кампаний (подробнее см. гл. 5).

Механизм кооптации достиг своего максимума в первой половине 1930-х гг. Инструктор ЦИК СССР Цыпин в отчете о поездке в БССР на имя секретаря ЦИК СССР И. С. Уншлихта в марте 1936 г. сообщал: «Вопрос об избрании в депутаты товарища, рекомендуемого председателем Совета, перед избирателями не ставится. Фактически рекомендуемый на эту работу товарищ одновременно кооптируется в депутаты и избирается председателем сельсовета. Такая практика не только не исправляется, а поощряется, даже насаждается райисполкомами» [179, л. 26 об.].

Практика кооптации была раскритикована и осуждена как порочная на печально известном февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б) 1937 г., положившем начало «Большому террору» [149], в частности, при рассмотрении вопроса о подготовке партийных организаций к выборам в Верховный Совет СССР по новой избирательной системе. С основным докладом по этому вопросу выступил А. А. Жданов, который обратил внимание на необходимость проведения «до конца во внутривнутрипартийной жизни основы демократического централизма, как этого требует устав нашей партии». По его данным, лидером по применению кооптационного механизма являлась белорусская парторганизация – 26,2 % состава пленума ЦК КП(б)Б была кооптирована, а не выбрана. При обсуждении этого доклада выступили 15 человек, которые с большим пафосом критиковали кооптацию. Пленум принял решение «ликвидировать практику кооптации в члены парткомитетов и восстановить... выборность руководящих органов парторганизаций». Фактически же это решение распространялось и на все иные выборные структуры: советские, профсоюзные, общественные [149, с. 8], [180, с. 22].

По Конституции СССР 1936 г. и Конституции БССР 1937 г. съезды Советов были заменены на их сессионные заседания. Периодичность созыва заседаний устанавливалась для областных Советов – не реже четырех раз, районных – не реже шести раз в год, городских и сельских – не реже одного раза в месяц. Это, с одной стороны, созда-

вало условия для сокращения масштабов практики кооптации, а с другой – расширяло возможности использования правового ресурса сессионных заседаний.

Однако такое решение резко ограничивало возможность быстрого перемещения выборных кадров с одного места на другое, с одной должности на другую. А ведь, как уже говорилось выше, это был широко и повсеместно распространенный способ решения кадровых вопросов. Выход нашелся на том же февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б). Прочитую А. А. Жданова: «Я думаю, во-первых, если у нас выборы партийных организаций будут происходить в точно установленные сроки, то не будет ничего трудного и грешного, если человек два-три месяца не будет выбран. Он будет выполнять обязанности секретаря, но не будет членом партийного комитета, а на предстоящей конференции он будет избран в партийный комитет... Это касается и комсомола, и других советских работников». Таким образом, формально кооптация была запрещена, но фактически она лишь изменила форму, не утратив сущность – «назначенческий» характер занятия выборной должности [180, с. 17–18].

Практика «обновленной» кооптации продолжалась. В феврале 1939 г. на заседании республиканского правительства Председатель Президиума Верховного Совета БССР Н. Я. Наталевич привел пример Логойского района, в котором из 14 сельсоветов только один председатель был избран, а остальные назначены. И далее Н. Я. Наталевич довольно резко заявил: «...какой черт председатель сельсовета будет отчитываться. Этот человек назначенный, отвечает перед тем, кто его назначил» [181, л. 366]. В реальности «назначенчество» же существовало на всех уровнях власти и управления через систему номенклатуры, когда кандидата на выборную должность определяли партийные органы. Это, безусловно, знал и Н. Я. Наталевич, но говорить открыто не стал (а, вернее всего, не мог).

Официально кооптация все 1920–1930-е гг. квалифицировалась как нарушение советской демократии. Время от времени руководители республики выступали с резкой критикой «назначенчества». Однако, несмотря на официальные заявления о порочности практики кооптации и необходимости применять правовые механизмы замены выборных руководящих работников через довыборы, кооптация продолжала широко использоваться. Вполне понятно, что при массовой сменяемости и огромной текучести руководителей Советов проводить замены состава местных исполкомов выборным путем было

нереально. При такой ситуации кооптация становилась средством, которым хотя бы прикрывалось прямое номенклатурное назначение советских руководителей соответствующими партийными органами. Провозглашенный большевиками принцип выборности всех органов власти снизу доверху в результате терял свою актуальность, превращаясь в своеобразный ритуал, игравший главным образом роль идеологического средства утверждения преимуществ советского типа демократии над буржуазной. Реально же формирование руководящих структур власти и управления осуществлялось до 1937 г. посредством механизмов номенклатурного назначения и кооптации. Кооптация выступала как «демократическое» прикрытие этого номенклатурного принципа в кадровой политике: формально решение принимал все же сам исполнительный орган власти, а его решение утверждала вышестоящая инстанция. После 1937 г. механизму кооптации лишь придали еще более демократическую форму, сохранив однако ее номенклатурную сущность.

Глава 4

«ПРЕДРЕШИТЬ НАЗНАЧЕНИЕ»: НОМЕНКЛАТУРА В СИСТЕМЕ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ БССР

С первых дней советской власти большевики, создавая новый аппарат власти и управления, целенаправленно стремились обеспечить за собой руководящие посты во вновь создававшейся советской системе государственных органов власти и управления, взять под свой контроль вопросы кадровой политики (подбор и расстановку советских кадров). Это закономерно вытекало из одного из основополагающих принципов партийного строительства – неразрывного единства политической и организационной работы, которое последовательно отстаивал лидер большевиков В. И. Ленин.

С установлением советской системы органов власти и управления возникла проблема регулирования отношений между органами правящей большевистской партии и советскими органами. Партийные комитеты начинали все более подменять органы государственной власти, проходил интенсивный процесс сращивания функций партийного и государственного аппаратов, что приводило к конфликтам и в центре, и на местах. На VIII съезде РКП(б) (18–23 марта 1919 г.) попытались решить эту проблему. В резолюции съезда по организационному вопросу отмечалось: «Смешивать функции партийных коллективов с функциями государственных органов, каковыми являются Советы, ни в коем случае не следует. Такое смешение дало бы губительные результаты... Свои решения партия должна проводить через советские органы, в рамках Советской конституции. Партия старается руководить деятельностью Советов, но не заменять их» [182, с. 108].

Но на практике трактовки этого положения часто были различными. Часть членов большевистской партии и партийных руководителей «второго плана» утверждала, что партийное руководство госорганами должно ограничиваться постановкой политических задач, подготовкой директив, идейным обеспечением и организацией контроля за выполнением партийных решений, но без вмешательства в сам процесс деятельности госорганов, в том числе в подбор кадров. В свою очередь, руководящее большинство во главе с В. И. Лениным последовательно проводило линию на прямое регулирование кадрового состава органов власти и управления партийными структурами как решающее средство реализации партийных решений. VIII съездом РКП(б) прямо было заявлено: задача большевистской партии – завоевать «безраздельное политическое господство в Советах» и установить «фактический контроль над всей их работой», выдвигая «на все советские посты своих наиболее стойких и преданных членов» [182, с. 108].

На IX съезде РКП(б) (март–апрель 1920 г.) В. И. Ленин в очередной раз выступил с резкой критикой попыток отделить политическую работу от организационной: «...никакой политики нельзя провести, не выражая ее в назначении и перемещении... Точно разделить Политбюро и Оргбюро, разграничить их деятельность трудно. Всякий вопрос может стать политическим, даже назначение коменданта... Предположим, что Оргбюро вы отделите от политического руководства. Я спрашиваю, в чем же будет состоять тогда политическое руководство? Кто же руководит, как не люди, и как же руководить, как не распределять?...» [183, с. 237, 262–263].

В результате постепенно сформировался номенклатурный механизм (номенклатуры комитетов правящей коммунистической партии) обеспечения партийного контроля за подбором и расстановкой кадров. Кадровую номенклатуру по своему содержанию и значению можно рассматривать по двум позициям. Во-первых, как организационно-техническую сторону кадровой политики. В таком случае номенклатура кадров представляет собой перечень должностей того или иного учреждения, организации или предприятия. Сама по себе кадровая номенклатура является широко распространенным явлением, охватывающим все категории работников, занятых в различных отраслях экономики, органах хозяйственного и государственного управления. Она служит основой для разработки должностных характеристик, схем должностных окладов, штатов предприятий и учреждений, для планирования и учета различных категорий работников и т. п.

С другой стороны – как явление политическое, составлявшее важнейший элемент обеспечения для правящей коммунистической партии реальной возможности определять стратегические и тактические цели и задачи развития советского общества, методы и средства их реализации, концентрировать в своих руках все ресурсы власти (политические, экономические, идеологические), подчинить себе все государственные и общественные организационные структуры и диктовать им свою волю. Как политический феномен советской действительности номенклатура представляла собой перечень должностей, занятие которых определялось партийными органами. Соответственно с рангом в партийной иерархии каждый партийный орган (от союзного ЦК до райкома) имел свои собственные номенклатуры. Этот механизм кадровых решений распространялся не только на собственно партийные кадры, но и на всю систему государственных, общественных, кооперативных и хозяйственных органов.

Номенклатура в ее институциональной форме стала складываться в 1920-е гг. как система партийного учета руководящих кадров разных уровней. Первоначально этим занимались учраспредотделы ЦК и губкомов партии. С 1924 г. в ЦК РКП(б) кадровая работа начала концентрироваться в орграспредотделе (заведующий – Л. М. Каганович), в ЦК КП(б)Б – в орготделе (заведующий – В. П. Трунтаев – 41-летний уроженец Саратовской губернии, член РКП(Б) с 1918 г., после 1924 г. продолживший партийную карьеру за пределами БССР), в структуре которого был создан специальный учетно-распределительный подотдел. В округах распределение кадров лежало на учетно-статистических подотделах орготделов окружных комитетов КП(б)Б [39, с. 122–127].

Официальное появление института номенклатуры в СССР большинство исследователей относят к осени 1925 г. Оргбюро ЦК ВКП(б) 16 ноября 1925 г. приняло Постановление «О порядке подбора и назначения работников» и инструкцию «О формах согласования назначений и перемещений руководящих работников местных учреждений». Постановлением утверждались номенклатуры должностей, занятие которых в разной степени контролировалось ЦК РКП(б). Номенклатура № 1 содержала расширенный список должностей (в том числе и выборных), и назначение на них проходило только Постановлением ЦК «вне зависимости от того, является ли назначаемый членом РКП или беспартийным». Номенклатура № 2 включала должно-

сти, занятие которых требовало согласования с орграспредом ЦК. Номенклатура № 3 (ведомственная номенклатура) состояла из должностей, а подбор и назначение на них производились по списку, определявшемуся самостоятельно каждым центральным ведомством по согласованию с орграспредом ЦК, с необходимостью уведомления последнего о состоявшихся назначениях [184, л. 2–6].

Списки номенклатур с каждым годом расширялись – партийные органы брали под свой непосредственный контроль все больше и больше должностей. Очередной раз они были пересмотрены в 1929 г. На вершине партийно-советского руководства Белорусской ССР находились 37 работников, относившиеся к номенклатуре № 1 ЦК ВКП(б): секретари и 14 членов Бюро ЦК КП(б)Б, председатель и секретарь ЦИК БССР, председатель и заместители председателя СНК БССР, наркомы просвещения, юстиции, земледелия, торговли, председатели ВСНХ и ЭКОСО БССР, председатель и секретарь ЦС белорусских профсоюзов, Прокурор Республики, Председатель Суда Республики, постоянный представитель ОГПУ по Западному краю, уполномоченный Наркомата путей сообщения и ряд других. Ближе к ним примыкали лица, занимавшие должности, перемещение которых из одной организации в другую осуществлялось после получения согласия ЦК ВКП(б) (восемь человек): наркомы труда, внутренних дел, финансов, здравоохранения, социального обеспечения, руководители трех отделов ЦК КП(б)Б. Еще по пяти должностям (в том числе уполномоченный Госстраха, председатель Центробелсоюза, управляющий республиканской Конторой Госбанка) назначение и смещение проводилось лишь с предварительного уведомления ЦК ВКП(б). Кроме того, 59 человек находились на учете в орграспреде ЦК ВКП(б), в том числе председатели Минского, Могилевского, Мозырского, Витебского, Бобруйского и Оршанского окрисполкомов [185, л. 8–9 об.].

Ниже стояли работники, входившие в номенклатуры ЦК КП(б)Б [185, л. 1–7]. Номенклатуру № 1 ЦК КП(б)Б составляли 253 должности (в 1926 г. – 117). По местным органам государственной власти и управления сюда входили председатели окрисполкомов и их заместители, председатели окружных плановых комиссий, начальники административными, заведующие финансовыми и земельными отделами окрисполкомов.

Номенклатура № 2 ЦК КП(б)Б насчитывала 117 позиций (в 1926 г. – 50): в основном это были руководители структурных подразделений республиканских и местных органов. Так, по советским

органам местного уровня здесь числились секретари окрисполкомов и инспекторы окружного отдела народного образования.

Оформление классической номенклатурной системы в СССР приходится на 1930-е гг. В связи с началом реализации нового курса на форсированное строительство социализма в СССР для центральной власти крайне важным было обеспечить этот процесс кадрами, которые безоговорочно приняли этот курс как единственно возможный и единственно правильный путь, способные, несмотря ни на какие жертвы (в том числе и людские), последовательно и неуклонно проводить его на местах. Новые задачи потребовали и реорганизации номенклатурной системы: концентрация кадровой политики только в учетно-распределительных структурах партаппарата (орграспреде ЦК ВКП(б), учетно-распределительных органах национальных компартий, местных парторганизаций) с расширением номенклатурных списков превращала сам процесс назначения и перемещения работников в формальные процедуры, в «штампование» кадровых решений. Такая ситуация высшее партийное руководство СССР явно не устраивала. В январе 1930 г. ЦК ВКП(б) принял два постановления по вопросу о реорганизации аппарата ЦК ВКП(б) [186, с. 169–171]. Признавалась необходимость «реорганизовать аппарат ЦК и местных организаций таким образом, чтобы он успешно разрешил новые сложные задачи, в особенности задачи подбора, распределения и подготовки кадров». Орграспред ЦК ВКП(б), в котором до этого концентрировались все вопросы подбора и распределения кадров по всем отраслям работы, разделялся на два самостоятельных отдела: оргинструкторский и распредотдел. В кадровой политике на оргинструкторский отдел возлагался подбор и распределение кадров партийного аппарата, а на распредотдел – всех административно-хозяйственных и профсоюзных работников (первым его руководителем был назначен И. М. Москвин, которого сменил в ноябре 1930 г. Н. И. Ежов). Вопросы руководящих кадров других отраслей работы становилось прерогативой остальных отделов: отдел культуры и пропаганды – кадры культуры, просвещения, печати, пропаганды марксизма-ленинизма; отдел агитации и массовых кампаний – кадры, организующие и проводящие массовые кампании (кампании перевыборов – советские, профсоюзные и т. д., кампания коллективных договоров, посевная кампания, хлебозаготовки и т. д.). Таким образом, кадровая работа распределялась между отделами, формировавшимися по функциональному принципу (т. е. по основным направлениям партийной работы).

В оргинструкторском отделе среди трех секторов выделялся сектор, который занимался вопросами регулирования состава партии и подбора кадров партаппарата. В распреотделе создавались семь секторов по кадрам тяжелой промышленности, легкой индустрии, транспорта, сельскохозяйственных, заграничных, финансово-планово-торгово-кооперативных, советско-административных и учетный сектор. Кадровая работа в отделе агитации и пропаганды велась по трем секторам: научной работы и просвещения (в том числе и искусство), пропаганды марксизма-ленинизма, печати (в том числе газеты и художественная литература). По четырем секторам была распределена работа по назначению и перемещению руководящих кадров в отделе агитации и массовых кампаний.

Перестраивалась работа и нижестоящих парторганов. В феврале 1930 г. Секретариат ЦК КП(б)Б по докладу заведующего орготделом ЦК КП(б)Б *В. Р. Гантмана* утвердил новую структуру аппарата ЦК КП(б)Б. Вместо орготдела появился оргинструкторский отдел, в котором за кадровые вопросы отвечал сектор проработки вопросов партстроительства, регулирования социального состава парторганизаций и подбора кадров партаппарата. Отдел распределения состоял из трех секторов: по подбору и распределению работников советских и хозяйственных учреждений, по подбору и распределению профработников, сектор учета. Кадровыми вопросами других категорий руководящих работников занимались отдел агитации и массовых кампаний (сектор массовой работы и кампаний среди рабочих, сектор массовой агитации и кампаний в деревне, сектор массовой работы среди работниц и крестьянок) и отдел культуры и пропаганды (сектор народного просвещения и научной работы, сектор пропаганды марксизма-ленинизма, сектор печати).

По штатному расписанию ЦК КП(б)Б в оргинструкторском отделе было занято 12 человек, в распреотделе – два – заведующий и его помощник. Такое же количество работников насчитывал распреотдел Минского окружкома КП(б)Б, по одному (заведующий) – в остальных окружкомах [187, л. 213–217, 232].

Гантман Вениамин Романович (1891–1937) – родился в г. Речица Минской губернии, еврей, из семьи кустарей, член РКП(б) с 1918 г., в 1928–1930 гг. – зав. орготделом ЦК КП(б)Б, в 1930–1932 гг. – зав. оргинструкторским отделом ЦК КП(б)Б, с 1932 по 1937 г. – на руководящих партийных должностях в России, Украине. Арестован в Днепрпетровске (УССР) в августе 1937 г. как «участник троцкистской террористической группы». Расстрелян в сентябре 1937 г. Реабилитирован Военной коллегией Верховного Суда СССР в сентябре 1956 г.

С ноября 1930 г. распределотдел ЦК КП(б)Б был реорганизован в отдел кадров (функционировал до 1 марта 1934 г.; первый руководитель – *З. З. Ковальчук*), в котором выделялось восемь секторов – тяжелой и лесной промышленности, легкой, пищевой промышленности и профсоюзной работы, кооперации, снабжения и заготовок, сельскохозяйственные кадры и колхозы, транспорт и связь, учетный, советских кадров, вузов и втузов [188, л. 5].

Ковальчук Захар Захарович (1893–1937) – родился в д. Кривляны Пружанского уезда Гродненской губернии, белорус, член РКП(б) с 1920 г., в 1930–1931 гг. – зав. отделом кадров ЦК КП(б)Б, в 1932–1936 гг. – председатель Центрального Совета профсоюзов БССР, в 1937 г. – директор Минского рыбоконсервного завода. Арестован в июле 1937 г. как «активный участник контрреволюционной террористическо-шпионской организации». Расстрелян 30 октября 1937 г. Реабилитирован Военной коллегией Верховного Суда СССР 15 сентября 1956 г.

Первоначально отдел кадров ограничивался непосредственно только вопросами учета и распределения руководящих кадров. По информации работника аппарата ЦК ВКП(б) М. Сабашникова, проверявшего работу Ок ЦК КП(б)Б в августе 1931 г., ежедневно на приеме в отделе находилось 40–50 человек, большинство из которых ожидали приема у заведующего отделом «почти с утра и до вечера». Роль заведующих секторами «очень незначительная и сводится пока главным образом к функциям исполнения», хотя, по мнению проверяющего, «очень значительная часть работников может и должна распределяться завсекторами». М. Сабашников отмечал слабую степень выполнения планов работы Ок (от 20 до 40 %), отсутствие конкретного руководства со стороны отдела кадровой работы в горкомах и райкомах партии. Указывалось, что «всякая специализация работников по определенной отрасли отсутствует», что в итоге и привело к формированию образа типичного номенклатурного работника, которого можно использовать в самых различных отраслях жизни общества в качестве руководителя.

Однако, для того чтобы «правильно распределять, правильно расставлять и изучать людей», каждый работник Ок, по утверждению М. Сабашникова (вероятнее всего, озвучившего указание пославших его ответственных работников ЦК), должен был знать «задачи, основные показатели, структуру, программу, перспективы развития и вообще всю совокупность хозяйственной обстановки тех хозяйственных, советских и других учреждений и организаций, к которым он прикреплен и над кадрами которых он работает». Говорилось о необходимости всем работникам Ок завести паспорт на каждое учреждение, который должен регулярно корректироваться [189, л. 2–5].

В результате поле деятельности Ок стало охватывать очень широкий комплекс вопросов кадровой политики. Об этом можно судить, например, по плану работы отдела кадров ЦК КП(б)Б на сентябрь–декабрь 1931 г. Для всех секторов ставилась задача подобрать руководителей ведомственных отделов кадров, прикрепить работников отдела кадров ЦК КП(б)Б к районам для «систематического изучения кадров», проверить работу отделов кадров Гомельского и Минского горкомов, Слуцкого и Городокского райкомов партии. Кроме этих понятных направлений работы секторы должны были заниматься вопросами подготовки кадров массовых профессий для животноводческих совхозов, трактористов для МТС, счетоводов, финансовых работников, отвечать за состояние дел в системе заочно-технического обучения, системе общественного питания студентов, обеспечить кадрами завод «Гомсельмаш», контролировать текучесть профсоюзных кадров крупных промышленных предприятий Минска, Витебска и Борисова, работу выдвиженцев в советские органы и т. п. [190, л. 4–7].

В связи с проведенной летом 1930 г. реорганизацией административно-территориального деления, переходом на двухзвенную систему «сельсовет – район» и ликвидацией окружных органов власти и управления возникла необходимость корректировки и номенклатур – республиканской и районной. Секретариат ЦК КП(б)Б 1 октября 1930 г. утвердил новую номенклатуру № 1 ЦК КП(б)Б. Она расширилась за счет включения в ее состав должностей районного уровня, до этого входивших в перечни окружных и районных номенклатур. Так, по советской административной отрасли работы из окружной номенклатуры в номенклатуру № 1 ЦК КПБ перешли председатели райисполкомов, из районной – заведующие финансовыми и земельными отделами райисполкомов, председатели Витебского, Гомельского и Минского горсоветов [10, л. 107, 121–122].

Следует учитывать, что понятие «советские административные кадры» в то время четко определенного значения не имело. На протяжении 1920 – 1930-х гг. в него могли включаться самые различные должности (как выборные, так и назначенческие), но в основном фигурировали работники, непосредственно занятые в аппарате исполнительных органов Советов (руководящие работники ЦИК и СНК БССР, председатели исполкомов, горсоветов, заведующие отделами, секторами, частями, и инспекторы и инструкторы, работники милиции (до 1934 г.), председатели сельсоветов).

Кроме работников советского административного аппарата в номенклатуру № 1 из местной вертикали власти и управления входили руководящие партийные кадры (секретари райкомов и горкомов, заведомоделами Витебского и Гомельского горкомов, Фрунзенского и Октябрьского райкомов г. Минска, председатели городских и районных комитетов партийного и государственного контроля (КК – РКИ), редакторы районных газет, директора всех техникумов, председатели городских и районных профбюро, городские и районные прокуроры, председатели райколхозсоюзов, директора фабрик и заводов с численностью рабочих более 500 и т. п.).

В номенклатуре № 2 ЦК КП(б)Б по советской административной части числились секретари райисполкомов, председатели районных плановых комиссий, а также районные инспекторы торговли, назначавшиеся и смещавшиеся только по согласованию с отделом кадров ЦК КП(б)Б [191, л. 122–124].

Вероятнее всего, к октябрю 1930 г. вопрос о перераспределении номенклатурных списков еще находился в стадии разработки, а решение Секретариата ЦК КП(б)Б от 1 октября было лишь попыткой уложиться в указанный центральными союзными инстанциями срок завершения ликвидации округов (1 октября 1930 г.). В декабре 1930 г. вновь возвратились к номенклатурному вопросу – Секретариат ЦК КП(б)Б принял решение «О порядке распределения и перемещения руководящих районных работников», которым не только утверждались новые номенклатуры ЦК КП(б)Б, но и давались разъяснения по кадровым вопросам. Острейшей кадровой проблемой оставалась крайне высокая степень текучести районных кадров, частая их сменяемость и практика массового перемещения («переброска») с должности на должность, с региона в регион. Секретариат требовал «закрепить на более продолжительный срок работы уже подобранные в основном кадры руководящих районных работников», реализуя требование ЦК ВКП(б) о минимуме 3–4-летней работы руководителя на одном месте.

Номенклатура № 1 ЦК КП(б)Б была скорректирована: в частности, из нее по советской административной работе исключили заведующих районными финансовыми и земельными отделами. В то же время она пополнилась директорами предприятий республиканского и союзного значения: в этот список вошли 43 предприятия. Была обновлена также и номенклатура № 2 (список районных работников, назначение и перемещение которых осуществляется райкомами партии

по согласованию с соответствующими ведомствами и отделами ЦК КП(б)Б). По советской административной работе в этот список попали все председатели городских и районных плановых комиссий, заведующие районными отделами земледелия и финансов, инспекторы народного просвещения и труда, начальники районных отделений милиции [192, л. 74–79].

Значительные изменения произошли в номенклатурной системе в 1931 г. Неуклонное расширение круга работников, входивших в номенклатуру партийных органов, актуализировало проблему преодоления «механического штампования назначений» и «снижения ответственности ведомств за положение с кадрами». Концентрация всей номенклатурной работы в руках одного органа – учраспредотдела – не только значительно снижала эффективность этой работы, но и вызывала претензии других структур партаппарата. Отсутствие у работников отраслевых отделов возможности реально влиять на кадровые перемещения в сферах своей ответственности в условиях разрастания и укрепления административно-командной системы организации и функционирования властных институтов в большой степени ограничивало их ресурсы воздействия на подведомственных руководителей. Получение же в свои руки такого столь мощного рычага, как назначение и смещение ответственных работников соответствующего профиля, определение их карьерного статуса, делало весь партаппарат полномочным руководящим органом. Это, безусловно, усиливало роль в управленческой системе личных связей местных работников с аппаратчиками ЦК ВКП(б) и КП(б)Б, способствовало укреплению клиентализма в системе «центр – регион».

В сентябре 1931 г. отделом кадров ЦК КП(б)Б (по примеру ЦК ВКП(б)) был предложен вариант реорганизации номенклатурной системы, предполагавший более четкое разграничение прав и ответственности в кадровой политике между партийными органами и ведомствами [193, л. 27–29]. Согласно новой системе, номенклатура ЦК КП(б)Б делилась на две части: распределительную и учетно-резервную. Распределительная номенклатура включала в себя перечень должностей, по которым назначение и перемещение работников проводилось исключительно постановлениями пленумов, бюро или секретариата ЦК КП(б)Б. Учетно-резервная же должна была стать базой для выявления и создания резерва кадров для должностей распределительной номенклатуры.

Проект предлагал усиление роли ведомств (наркоматов, республиканских управлений и учреждений) в проведении номенклатурной кадровой политики. Планировалось ведомствам, имевшим централизованную систему управления (ГПУ, ВСНХ, Наркомат почты и телеграфа, хозяйственные объединения союзного и республиканского значения по линии других наркоматов) дать право при составлении своей (ведомственной номенклатуры) включать в нее кроме работников центрального аппарата также руководящих работников местных органов ведомств. При назначении и перемещении этой категории работников ведомства получали преимущество – они проводились непосредственно самими ведомствами «по согласованию с горкомами и райкомами партии». При этом горкомам и райкомам запрещалось проводить перемещение такой категории работников самостоятельно.

В ведомствах с децентрализацией операционных функций (наркоматы просвещения, охраны здоровья, юстиции, земледелия) назначение и перемещение местных управленцев должны были осуществляться горкомами и райкомами партии при обязательном согласовании с соответствующими ведомствами.

Этот проект был рассмотрен на заседании секретариата ЦК КП(б)Б 21 сентября 1931 г., результатом чего стало Постановление Секретариата ЦК КП(б)Б «О номенклатурах ЦК КП(б)Б, системе подбора и распределения кадров» [193, л. 24–24 об.].

Закреплялось новое деление на номенклатуры распределительную и учетно-резервную (такое деление устанавливалось и для всех центральных ведомств, райкомов и горкомов партии), при этом отделы ЦК КП(б)Б должны были «сконцентрировать свою ежедневную работу на подборе и распределении работников исключительно распределительной номенклатуры ЦК», а ответственность за состояние учетно-резервной номенклатуры передавалась «исключительно... на райкомы».

Содержавшиеся в проекте предложения о повышении роли некоторых наркоматов и ведомств в кадровой политике поддержаны не были – даже незначительное усиление роли государственных и хозяйственных органов ограничивало монополию партийных органов в вопросах кадровой политики. Секретариат только ограничился общим требованием (которое имело скорее ритуальное, чем практическое значение) о равновесии местных партийных органов и центральных ведомств в подборе местных кадров: райкомам и горкомам партии запрещалось назначать и перемещать работников, входивших в распре-

делительную номенклатуру ведомств, без предварительного согласования с конкретным ведомством. В свою очередь, наркоматы и республиканские учреждения обязаны были согласовывать свои решения о перемещении работников местной распределительной номенклатуры с райкомами и горкомами КП(б)Б.

Всего в две номенклатуры ЦК КП(б)Б вошли 3579 работников по всем отраслям работы. В основной – распределительной – значилось 1117 человек. Высший слой республиканской номенклатуры (9 человек) утверждался Пленумом ЦК КП(б)Б и включал двух секретарей ЦК КП(б)Б, председателей ЦИК БССР и СНК БССР, заведующих отделами ЦК КП(б)Б, главного редактора газеты «Звезда». Ступенькой ниже находились работники, утверждавшиеся Бюро ЦК КП(б)Б (235 человек), в том числе секретарь ЦИК и три заместителя председателя СНК БССР, председатель и члены Президиума Госплана, наркомы и их заместители, высший руководящий состав республиканских ОГПУ и милиции, Прокурор Республики, председатель Верховного Суда и др. В их составе была представлена также верхушка местной советской вертикали власти и управления (20 человек): председатели Витебского, Гомельского и Минского горсоветов, председатели 17 приграничных райисполкомов (все должности – выборные).

Основная часть распределительной номенклатуры находилась в сфере ответственности Секретариата ЦК КПБ – 873 работника: из советских работников республиканского уровня здесь решалась карьерная судьба заведующих отделами и комиссиями ЦИК и СНК БССР, некоторых руководящих работников республиканских наркоматов и ведомств. Список должностей районного и городского уровня включал председателей райисполкомов (кроме приграничных), заведующих земельными и финансовыми отделами Минского, Витебского, Гомельского горсовета и 17 приграничных районов (всего – 75 человек).

Таким образом, в целом по распределительной номенклатуре ЦК КП(б)Б проходило 95 работников местных Советов (0,1 % всего номенклатурного состава) (табл. 4.1).

Таблица 4.1

**Распределительная номенклатура ЦК КП(б)Б по советским
административным кадрам (по инстанции утверждения)**

Инстанция утверждения	Количество работников всех отраслей	
	всего	советских административных
Пленум ЦК КП(б)Б	9	–
Бюро ЦК КП(б)Б	235	20
Секретариат ЦК КП(б)Б	873	75
<i>Всего</i>	1117	95

Источник. Разработка автора на основе [193, л. 28].

Все советские административные кадры проходили через отдел кадров, на котором лежала и основная номенклатурная нагрузка (по крайней мере в количественном отношении) (табл. 4.2).

Таблица 4.2

Сферы номенклатурной ответственности отделов ЦК КПБ

Отделы ЦК КПБ	Распределительная номенклатура		Учетно-резервная номенклатура	
	должностей	%	должностей	%
Организационный	184	10,6	645	16,8
Агитационно-массовый	9	0,2	12	0,02
Культурно-просветительский	164	10,4	180	6,5
Отдел кадров	760	78,2	1625	45,4

Источник. Разработка автора на основе [193, л. 28].

Все советские административные служащие проходили через отдел кадров. Всего по распределительной номенклатуре ЦК КПБ этот отдел контролировал 78,2 % всех номенклатурных работников, по учетно-резервной – 45,4 % (табл. 4.2). Отдел кадров занимался вопросами назначения и перемещения кадров в органах государственной власти и управления, профсоюзах, ГПУ и милиции, в промышленности, сельском хозяйстве, в сферах здравоохранения, просвещения, торговли, финансов, труда, на предприятиях кооперативных, снабженческих, транспорта и связи, торговли.

Учетно-резервная номенклатура ЦК КПБ включала 2642 работника. По советским кадрам здесь проходили главным образом местные кадры: 55 заведующих земельными и финансовыми отделами рай-

исполкомов (кроме приграничных), 22 экономиста районных плановых частей, 17 районных инспекторов труда и социального страхования приграничных районов и 7 городов (Витебска, Могилева, Мозыря, Речицы, Борисова, Бобруйска, Минска), районных инспекторов здравоохранения (8 районов), труда и социального страхования приграничных районов, охраны здоровья (9 районов), 24 работника городской и районной милиции (всего – 159 человек, или 0,2 % всей учетно-резервной номенклатуры ЦК КП(б)Б). Учетно-резервная номенклатура была полной «вотчиной» отделов ЦК – здесь они самостоятельно (при необходимости – согласовывая эти перемещения с наркоматами, ведомствами и местными органами) решали назначения и перемещения «своих» номенклатурных работников.

Соответственно номенклатуре ЦК КП(б)Б составлялись и местные номенклатуры райкомов и горкомов партии, центральных ведомств и организаций, которые утверждались профильными отделами ЦК КП(б)Б. В обязательном порядке эти номенклатуры включали местные кадры «цековской» распределительной номенклатуры. Типовая структура распределительной номенклатуры райкомов КП(б)Б включала по советским кадрам председателей, заведующих общими отделами, секретарей райисполкомов и горсоветов, инспекторов просвещения, труда, снабжения, охраны здоровья, директоров комбинатов местной промышленности, районных плановиков, председателей сельсоветов. Сюда же входили народные судьи, заведующие райсберкасс, руководящий состав районных профсоюзов, потребсоюзов, коопсоюзов, промсоюзов, городских и районных жилсоюзов, жилищных кооперативов, колхозсоюза (в том числе председатели, члены правлений), уполномоченные свиноводколхозцентра, молокоцентра, председатели крупных колхозов, все «двадцатипятидесятники». Всего в номенклатурном списке райкома КП(б)Б значилось 42 должности [193, л. 26].

По подобию номенклатуре ЦК КП(б)Б составлялись и местные номенклатуры райкомов и горкомов партии, центральных ведомств и организаций, которые утверждались профильными отделами ЦК КП(б)Б. В обязательном порядке эти номенклатуры включали местные кадры «цековской» распределительной номенклатуры. Типовая структура распределительной номенклатуры райкомов КП(б)Б включала по советским кадрам председателей, заведующих общими отделами, секретарей райисполкомов и горсоветов, инспекторов просвещения, труда, снабжения, охраны здоровья, директоров комбинатов местной промышленности, районных плановиков, председателей сельсоветов.

Конкретный состав районных и городских номенклатур различался в зависимости от статуса административно-территориальных

единиц (приграничные или тыловые), их экономического и людского потенциала, административного и экономического значения их центров. Численность всей районной номенклатуры (вместе с «цековским» сегментом) по 72 сельским районам в количественном отношении можно определить в пределах 850–900 человек райисполкомовского аппарата и 1400 сельсоветовского (всего – около 2250–2300 человек). То есть номенклатурная часть районного аппарата власти и управления составила примерно 40 % от его общей численности (подсчитано по [193, л. 26]).

Отдельно выделялась номенклатура трех горкомов – Минского, Витебского и Гомельского. Эти города в административном плане после ликвидации округов были в августе 1930 г. напрямую подчинены ЦИК БССР (остальные города – своим райисполкомам). Городская номенклатура также включала в себя работников «цековской» распределительной номенклатуры. О кадрах, входивших в состав собственно номенклатуры горкомов, можно составить представление по номенклатуре Гомельского горкома КП(б)Б (табл. 4.3).

Таблица 4.3

Советская административная номенклатура Гомельского горкома КП(б)Б

Пленум и бюро (22 из 150 всех номенклатурных работников)	Секретариат (136 из 413 всех номенклатурных работников)	Учетно-резервная номенклатура (94 из 847 номенклатурных работников)
Председатель Гомельского горсовета и два его заместителя, председатели Добрушского горсовета и Новобелицкого райсовета, председатель городской плановой комиссии, заведующие городскими земельным, коммунальным, финансовым отделами, отделом водосвета, инспекторы горснаба, политпросвещения, охраны здоровья, просвещения, труда, социального обеспечения, начальники секторов городской милиции и ГПУ, директора предприятий местной промышленности	Члены президиума и секретарь горсовета, заведующие орготделом, отделом кадров и особой частью горсовета, председатель нацкомиссии, председатели сельсоветов, заместители председателей и ответственные секретари Добрушского горсовета и Новобелицкого райсовета, работники горснаба, охраны здоровья, труда, собеса, финотдела, коммунхоза, водосвета, горколхозстроя, милиции, инспекторы просвещения и политпросвета, руководители предприятий местной промышленности	Инструкторы, работники плановой комиссии, горснаба, горземотдела, охраны здоровья, труда, собеса, местной промышленности, коммунхоза, водосвета, финотдела, гормилиции

Источник. Разработка автора на основе [194, л. 1–53].

В Гомеле вся советская номенклатура проходила по отделу кадров горкома, всего – 413 из 563 человек (99 человек – пленум и бюро горкома КП(б)Б, 314 – секретариат обкома КП(б)Б). Своими масштабами здесь выделяется кооперативно-снабженческий сектор (132 работника). Обращает на себя внимание значительное число работников по сектору сельского хозяйства (95 человек): после включения в начале 1931 г. в состав городской черты Гомельского сельского района городские власти должны были обеспечить продовольственное снабжение города за счет этих новых территорий сельскохозяйственного назначения.

По-прежнему проблемным оставался вопрос о налаживании кадровой работы в ведомствах. По отчетам наркоматов еще в 1928–1929 гг. такие ведомственные номенклатуры были разработаны и отправлены в ЦК КП(б)Б. Обычно они состояли из двух номенклатур. Первая ведомственная номенклатура включала в себя всех работников первой и второй номенклатур ЦК КП(б)Б, дополненная по некоторым наркоматам также и всеми работниками, «фактически» назначавшимися наркоматами (вероятнее всего, к ним причислялись должности, не вошедшие в номенклатуру ЦК КП(б)Б, но относившиеся самими наркоматами к категории «ответственных руководителей»). Во вторую включались менее важные должности, назначение и снятие с которых проводилось окружками КП(б)Б по согласованию с руководством конкретного наркомата. Так, в первую номенклатуру белорусского НКВД входило 16 человек (от наркома до начальников окружной милиции), во вторую – 222 (в том числе начальники школы милиции, районных милиций, заведующие коммунальными отделами окрисполкомов, окружные инспекторы коммунального хозяйства и т. п.). По Наркомату труда первая номенклатура включала 32 человека, вторая – 53 (главным образом – окружные инспекторы по направлениям) [195, л. 10–43].

Вместе с тем в августе 1931 г. по результатам обследования работы отдела кадров ЦК КП(б)Б отмечалось, что «ведомственных отделов кадров по существу нет», а решение Бюро ЦК Компартии Белоруссии «о выделении в ведомствах членов коллегий, правлений и вообще ответственных руководителей не выполнено и не выполняется», отсутствует номенклатура учета и распределения работников, а отделы кадров наркоматов «работой по кадрам в своих объединениях не руководят и в большинстве своем с ними даже не связаны» [8, л. 6]. Отрицательную характеристику кадровой работе в НКЗемледелия дал

в докладной записке на имя наркома земледелия Ф. Н. Рачицкого (копия – секретарю ЦК КП(б)Б В. Ф. Шаранговичу) и начальник сектора кадров этого наркомата Новиков. Он указывал, что сектор «работает явно неудовлетворительно, с главной задачей руководства – подготовкой кадров – не справляется». Одна из основных причин, по мнению Новикова, заключалась в том, что сектор «не укомплектован кадрами работников, способных справиться с поставленными задачами» [189, л. 20].

Механизм функционирования номенклатурной системы на рубеже 1920–1930-х гг. продолжал (как и в предыдущие годы) давать сбои. Работник аппарата ЦК ВКП(б) М. Сабашников в августе 1931 г. в письме первому секретарю ЦК КП(б)Б К. В. Гею констатировал отсутствие дисциплины в номенклатурной работе, повсеместное нарушение правил подбора и перемещения ответственных руководителей. С одной стороны – обращение руководителей республиканских ведомств в ЦК КП(б)Б «по всякому поводу, за каждым работником», при этом сами ведомства «над подбором, изучением и правильной расстановкой людей не работают, своих кадров совершенно не знают». С другой стороны – «самоуправство» местных парторганов, которые «без ведома и согласования с соответствующими ведомствами и с самим ЦК переставляют, распределяют номенклатурных работников». И как результат – «люди буквально прыгают с места на место».

В это время местные партийные органы еще не опасались проявлять самостоятельность в кадровых вопросах вплоть до прямого противодействия решению вышестоящих органов. В частности, секретарь Полоцкого райкома партии решение ЦК КП(б)Б о переброске двух районных работников в другой район «открыто игнорировал... и дошел до заявления о том, что работников этих могут взять лишь в случае, когда перешагнут через его (секретаря) труп... этот же секретарь вместо того, чтобы прислать в ЦК работников для переговоров по предложению отдела кадров, не только не прислал этих работников, а категорически предупредил последних – когда по другим обстоятельствам они попадут в Минск – о том, чтобы они ни в коем случае в ЦК не заходили». Освейский райком КП(б)Б в ответ на решение о переводе из района заведующего райбанком дал указание работникам районного ОГПУ его «не выпускать (не давать пропуска)» [189, л. 8–9]. В том же году Секретариат ЦК КП(б)Б указал Смоленскому райкому партии «на недопустимость» перевода председателя районной Контрольной комиссии на должность председателя райисполкома без ведома ЦК и ЦК КП(б)Б [196, л. 224].

Начальник сектора кадров НКЗемледелия Новиков в 1932 г. указывал на наличие «множества фактов, когда вопросы, которые непосредственно касаются Сектора Кадров, решаются помимо Сектора» [189, л. 20]. В июле 1933 г. нарком финансов БССР А. Хацкевич обратился к заведующему отделом кадров ЦК КП(б)Б *Н. М. Денискевичу* с жалобой на райкомы партии, которые без ведома и согласования с Наркомфином использовали финансовых работников не по их назначению (в частности, переводя их на должности председателей сельсоветов). В ответ на это Секретариат ЦК КП(б)Б, рассматривая вопрос об укреплении финансового аппарата БССР, обязал райкомы партии «прекратить переброски заведующих райфинотделов, директоров банков, заведующих сберкасс и других работников без предварительного согласования с наркомфином» [196, л. 304].

Денискевич Николай Михайлович (1904–1937) – партийный деятель, из семьи рабочего, член РКП(б) с 1921 г., в 1933–1934 гг. – зав. отделом кадров ЦК КП(б)Б, в 1934–1937 гг. – секретарь Лиозненского РК КП(б)Б, Витебского ГК КП(б)Б, второй секретарь ЦК КП(б)Б. Арестован летом 1937 г. Осужден за «участие в контрреволюционной организации правых». Расстрелян в сентябре 1937 г. Реабилитирован Военной коллегией Верховного Суда СССР 25 февраля 1956 г.

В сентябре 1932 г. в структуру отдела кадров ЦК КП(б)Б были внесены изменения. При сохранении прежних восьми секторов была уточнена их сфера ответственности: сектор тяжелой и лесной промышленности, сектор легкой и пищевой промышленности, сектор транспорта и связи, сектор сельскохозяйственных кадров (в его составе создавались отделения кадров животноводства, МТС и колхозов, технических культур), сектор кооперативных, торговых и заготовительных организаций (в его составе – сектор по кадрам заготовительных организаций), сектор советских и административных финансовых кадров, сектор вузов и техникумов. У заведующего отделом кадров появилось два заместителя: один курировал вопросы подготовки и планирования кадров, кадровые вопросы в парторганизациях, второй – кадры приграничных районов и занимался проверкой выполнения постановлений пленумов, Бюро и Секретариата ЦК КП(б)Б по кадровым вопросам [189, л. 18].

Изменения в составе местной советской номенклатуры шли главным образом за счет появления новых структурных подразделений исполкомов (отделы народного образования, местного хозяйства, дорожного хозяйства) и, соответственно, новых должностей. Вместе с тем после 1934 г. из состава местных советских административных (исполкомовских) работников были исключены работники районных

и городских отделов милиции, которые выходили из подчинения и районным, и городским исполкомам и переходили в непосредственное подчинение НКВД союзных республик. Они по-прежнему оставались в системе номенклатуры, но уже за рамками номенклатуры исполкомовской.

К середине 1930-х гг. партийное руководство разочаровалось в функциональной системе построения аппарата власти и управления, в том числе и партийного. Выступая на XVII съезде ВКП(б) 26 января 1934 г., И. В. Сталин в качестве одной из основных задач назвал «уничтожение «функционалки», усиление личной ответственности и установку на ликвидацию коллегий» [60, с. 481].

Новая редакция Устава ВКП(б), принятая на XVII партсъезде в 1934 г., зафиксировала и новую структуру построения партийного аппарата. В частности, в ЦК ВКП(б), ЦК компартий союзных республик, обкомах и крайкомах партии создавались производственно-отраслевые отделы: в ЦК ВКП(б) – сельскохозяйственный, промышленный, транспортный, планово-финансово-торговый, политико-административный, руководящих парторганов, культуры и пропаганды ленинизма, институт Маркса–Энгельса–Ленина, а также два сектора – Управления делами и особый; в ЦК нацкомпартий, обкомах и крайкомах – сельскохозяйственный, промышленно-транспортный, советско-торговый, культуры и пропаганды ленинизма, руководящих парторганов и особый сектор. Согласно Уставу, в каждом из этих отделов сосредоточивалась вся работа в целом по данной отрасли, т. е. организационно-партийная, подготовка и распределение кадров, агитационно-массовая, производственная пропаганда, наблюдение за выполнением партийных решений соответствующими советскими, хозяйственными органами и парторганизациями. В новой структуре вместо отдела кадров советскими административными кадрами стали заниматься советско-торговый, сельскохозяйственный и промышленно-транспортный отделы.

Одновременно в горкомах и райкомах (за исключением горкомов и райкомов крупных городов) ликвидировались все отделы, а вместо них вводились должности разъездных ответственных инструкторов – членов райкомов и горкомов с прикреплением каждого из них к определенной группе первичных парторганизаций. Вся же кадровая работа возлагалась непосредственно на секретаря горкома и райкома и его заместителя [44, с. 129].

Соответствующую перестройку структуры партаппарата осуществило руководство в Белорусской ССР. Пленум ЦК КП(б)Б 28 февраля

1934 г. утвердил решение Бюро ЦК КП(б)Б об организации пяти отделов, Особого сектора и их руководителей. Создавались сельскохозяйственный (заведующий – А. С. Картуков, член Бюро ЦК КП(б)Б), промышленно-транспортный (Л. А. Готфрид), советско-торговый (А. А. Турлай), отдел руководящих парторганов (М. Я. Злоткин), культуры и пропаганды ленинизма (Д. Ю. Коник) [197, л. 1–2].

Эти руководители вскоре были осуждены как участники «террористических» или «шпионско-диверсионных» организаций и расстреляны. Первым под обвинения попал *М. Я. Злоткин*. В декабре 1934 г. начался новый виток репрессий, поводом для которого стало убийство С. М. Кирова. Уже в начале января 1935 г. на руководителя отдела руководящих партийных органов М. Я. Злоткина было заведено дело по обвинению в клевете на секретаря ЦК КП(б)Б Д. И. Волковича и «сокрытии» факта прежнего пребывания в «троцкистско-зиновьевской» оппозиции. Из имеющихся архивных материалов представляется, что в основе преследований М. Я. Злоткина лежали прежде всего личные мотивы – его критика работы секретаря ЦК КП(б)Б Д. И. Волковича. В постановлении Бюро ЦК КП(б)Б отмечалось, что М. Я. Злоткин «вел антипартийный разговор с инструкторами отдела по адресу секретаря ЦК КП(б)Б т. Волковича, что вело к подрыву авторитета т. Волковича как секретаря ЦК КП(б)Б и дало повод для дальнейшего ведения антипартийных разговоров среди отдельных работников этого отдела». В чем суть этого «разговора» и разногласий между М. Я. Злоткиным и Д. И. Волковичем, из документов понять нельзя. Обвинения в «сокрытии» троцкистско-зиновьевского прошлого стали лишь еще одним формальным поводом для преследования М. Я. Злоткина.

Во-первых, это «сокрытие» выразилось лишь в том, что, выступая на собрании слушателей курсов марксизма-ленинизма 25 декабря 1934 г., он, «правильно осветивши борьбу троцкистско-зиновьевской оппозиции и их подонков против партии, вместе с тем совершил грубейшую политическую ошибку, не сообщив о том, что он сам в прошлом был одним из активных участников троцкистско-зиновьевской оппозиции...». В январе 1935 г. М. Я. Злоткин на партсобрании ЦК КП(б)Б признал, что «действительно допустил грубейшую политическую ошибку, не сказавши 25 декабря про свою принадлежность к троцкистско-зиновьевской оппозиции». Во-вторых, М. Я. Злоткина лишь сняли с должности и вывели из состава членов пленума ЦК КП(б)Б, объявив строгий выговор по партийной линии. В даль-

нейшем он работал в Узбекистане в качестве консультанта Узбекпромсовета и был арестован только в январе 1937 г., обвинен в участии в «контрреволюционной террористической организации». Расстрелян в апреле 1938 г., реабилитирован через 20 лет [197, л. 6–7].

Злоткин Максим Яковлевич (1897–1938) – родился в Польше, еврей, работник печати, с 1913 по 1920 г. – член Социал-демократической партии Германии (левое крыло) и Компартии Германии, член РКП(б) с 1920 г., образование неоконченное среднее, работал секретарем юридической конторы, членом редколлегии газеты Ленинградского губкома РКП(б), инструктором Ленинградского губкома РКП(б), зав. отделами в Северо-Кавказском крайкоме и Адыгейском обкоме ВКП(б), с 1932 г. – на партийной работе в БССР: зам. зав. оргинструкторским отделом Минского горкома партии, зам. зав. оргинструкторским отделом ЦК КП(б)Б, с января 1934 по 15 февраля 1935 г. – зав. ОРПО. Последнее место работы – консультант Узбекского промышленного совета. Арестован в Ташкенте 29 января 1937 г. Приговорен Военной Коллегией Верховного Суда СССР 21 апреля 1938 г. по обвинению в участии в контрреволюционной террористической организации к расстрелу. Расстрелян в тот же день. Реабилитирован 21 апреля 1958 г.

Одновременно проявлялась и тенденция к централизации кадровой политики. Решающую роль в номенклатурной работе все более и более берет на себя отдел руководящих партийных органов (ОРПО) ЦК ВКП(б) во главе с секретарем ЦК ВКП(б) Н. И. Ежовым (в ЦК КП(б)Б этот отдел с февраля 1935 г. возглавлял А. А. Тавакальян, с января 1937 г. – Г. М. Рубинштейн, с сентября 1937 г. – С. М. Беляев). 26 сентября 1935 г. ЦК ВКП(б) утвердил новую структуру ОРПО: территориальные группы по краям и областям, сектор учета руководящих кадров, сектор подготовки и переподготовки кадров партийных работников, сектор партийной статистики, сектор единого партбилета, сектор общей информации и информархива. Для системы управления номенклатурной работой важнейшей стала структура сектора учета руководящих кадров, которая включала пять групп учета: руководящих кадров парторганизаций; кадров промышленности и транспорта; сельскохозяйственных и торгово-финансово-плановых кадров; кадров политико-административных органов, культурно-просветительных и научных организаций; учета итогов распределения работников отделами ЦК. Таким образом, система учета всех номенклатурных кадров сосредоточивалась в ОРПО. Одновременно ОРПО вставал над всеми производственными отделами, контролируя их деятельность по распределению профильных работников.

Тавакальян Аветис Абгарович (1903–1937) – армянин, родился на территории Турции, член ВКП(б) с 1925 г., арестован в августе 1937 г. как «участник

троцкистской террористической группы». Расстрелян в ноябре 1937 г. Реабилитирован Военной Коллегией Верховного Суда СССР в марте 1956 г.

Рубинштейн Григорий Миронович (1897–1937 г.) – родился в г. Кулушин Ново-Минского уезда Варшавской губернии (Польша), еврей, из служащих, с января 1937 г. – зав. Отделом руководящих партийных органов ЦК КП(б)Б, снят с этой должности пленумом ЦК КП(б)Б в июле 1937 г., арестован в сентябре 1937 г. по обвинению в участии в антисоветской террористической троцкистской организации, осужден 24 ноября 1937 г. Военной Коллегией Верховного Суда СССР к высшей мере наказания с конфискацией имущества, расстрелян в тот же день. Реабилитирован 13 июня 1956 г. Военной Коллегией Верховного Суда СССР.

Беляев Спиридон Маркович – родился в 1901 г. в селе Петровка Белозерского района Оренбургской области, до поступления на работу в ЦК КП(б)Б – слушатель Института Красной Профессуры в г. Ленинград, зав. ОРПО ЦК КП(б)Б с 3 сентября 1937 г.

Кроме того, номенклатурную работу производственные отделы должны были согласовывать с создававшимися 11 территориальными группами по краям и областям. БССР входила в территориальную группу наряду с Московской и Западной областями. Эти группы, возглавлявшиеся ответственными инструкторами ЦК, контролировали всю работу на подведомственных территориях [198, с. 73–75].

Дальнейшее развитие номенклатурной системы шло по путям нарастания концентрации должностей в «цековской» номенклатуре с номенклатур нижестоящих парторганов с одновременным расширением списков должностей, входивших в нее. В декабре 1936 г. Бюро ЦК КП(б)Б утвердило новую номенклатуру ЦК КП(б)Б, представленную заведующим отделом руководящих партийных органов ЦК КП(б)Б А. А. Тавакальяном.

Во-первых, в ее состав включались работники, проходившие по номенклатуре ЦК ВКП(б) (всего – 384 человека, в том числе секретари ЦК КП(б)Б, горкомов и райкомов партии, председатель и секретарь ЦИК БССР, председатель СНК БССР, председатели четырех окрисполкомов, председатель Минского горсовета, наркомы, Прокурор Республики, директора институтов, Президент АН БССР и т. д.). В условиях все большей закрытости статистической информации и придания статистике статуса «строго секретной информации» не только руководители республиканского управления нархозучета, но даже их кадры на местах (начальники окружных инспекторов нархоз-учета, райинспекторы) первоначально были включены в номенклатуру ЦК ВКП(б) (правда, продержались они там недолго – уже в следующем году они были из нее исключены).

Во-вторых, в целом расширился общий список должностей номенклатуры ЦК КП(б)Б (до 4735 работников). По линии советской административной работы в белорусскую «цековскую» номенклатуру вошли председатели постоянных комиссий при ЦИК БССР, заместители наркомов, зав. отделами СНК и Госплана БССР, председатели и заместители председателей окрисполкомов и райисполкомов, председатели горсоветов и заместители председателей Минского, Витебского и Гомельского горсоветов, заведующие окружными, городскими, районными земельными, финансовыми отделами, отделами внутренней торговли, здравоохранения и народного образования [199, л. 1–25]. Соответственно образом корректировалась и номенклатура горкомов и райкомов партии.

По имеющимся за август–октябрь 1937 г. сведениям по 81 (из 90) сельскому району БССР на персональном учете в ЦК КП(б)Б состояло 2966 человек. В среднем на район работников «цековской» номенклатуры приходилось 37 человек: кроме работников райкома партии это были председатель райисполкома и его заместитель, заведующие райотделов народного образования и здравоохранения, инспектор нархозучета, директора МТС и их заместители, начальник райотдела связи, прокурор, судья, начальники райотделов милиции и НКВД, управляющий банком и др. В зависимости от степени экономического развития и параметров районов количественный и качественный состав районной номенклатуры менялся. Так, наименьшее число «цековской» номенклатуры было в небольшом Городокском районе – всего 11 человек. Больше всего – в Бобруйском районе (65 человек), главным образом за счет директоров и секретарей парткомов промышленных предприятий города (подсчитано по [200, л. 2–287]).

После завершения «большой чистки» 1937–1938 гг. вектор трансформации номенклатурной системы изменился – прежняя децентрализация (в рамках партаппарата) в кадровой работе сменилась ее централизацией. Наличие огромной массы выявленных «врагов народа» во всех сферах управления и на всех его этажах связывалось с просчетами в организации кадровой работы, а повышение ее эффективности – с возвратом к опыту номенклатурной централизации 1920-х гг. В очередной раз сработал традиционный для партийных руководителей (как, впрочем, и для большинства населения страны) инверсионный тип мышления, выражающийся в абсолютизации дуальной оппозиции с его четким разграничением всего многообразия жизни на два противоположных полюса, один из которых приобретает однозначно-

положительное значение, другой – столь же однозначно-негативное (капитализм – социализм, буржуазная демократия – советская демократия, «пламенные борцы за дело народа» – «враги народа» и т. п.). В случае неудачи одного полюса происходит простой переход к противоположному с перестановкой их оценки – положительное на отрицательное, отрицательное – на положительное (таких примеров в советской и постсоветской истории можно привести множество). Раскритикованный в начале 1930-х гг. принцип централизации в рамках партийного аппарата номенклатурной работы был реабилитирован, соответственно принцип децентрализации – отвергнут как вредный.

Главным недостатком существовавшей системы управления номенклатурной работой была признана «распыленность кадровой работы между многочисленными производственно-отраслевыми отделами». Эта распыленность, по мнению высшего партийно-советского руководства СССР, вела «к неправильному использованию кадров, отсутствию единых методов изучения кадров, а, следовательно, к прорывам по линии подбора людей... к искусственному разгораживанию кадров по отдельным полочкам и ведомствам, в то время как правильный подбор кадров требует искусного и гибкого маневрирования». А сохранявшийся дефицит квалифицированных кадров руководителей-профессионалов стимулировал «борьбу и тяжбы за того или иного работника» [201, с. 55].

Существовавшая система также создавала сложности при перемещении работников из одной отрасли в другую. Вероятно, в определенной степени проведенная централизация вызывалась и необходимостью ограничения действия репрессивного механизма в отношении номенклатурных работников и сокращения инстанций, причастных к этому. Отмечались недостатки и в самой системе работы с кадрами: «анкетный» подбор кадров (выдвижение только на основе изучения анкетных данных), утверждение на должности заочно, без вызова на заседания партийных комитетов [202, с. 7].

Выступая с отчетным докладом на XVIII съезде ВКП(б) (март 1939 г.), И. В. Сталин поставил задачу «взять полностью в одни руки дело подбора кадров снизу доверху... покончить с расщеплением дела изучения, выдвижения и подбора кадров по разным отделам и секторам, сосредоточив его в одном месте. Таким местом должно быть Управление кадров в составе ЦК ВКП(б) и соответствующий отдел кадров в составе каждой республиканской, краевой и областной парт-организации» [60, с. 597].

Съезд утвердил подготовленную в этом ключе очередную новую редакцию партийного Устава. При ЦК ВКП(б) создавались два управления (кадров, пропаганды и агитации) и три отдела (организационно-инструкторский, сельскохозяйственный, школ). Таким образом, из производственно-отраслевых сохранились лишь сельскохозяйственный отдел («ввиду особой важности задачи контроля и наблюдения за деятельностью советских и партийных организаций в области сельского хозяйства») и отдел школ («должен контролировать постановку дела народного образования во всех республиках») [203, с. 88–90, 94]. В Управлении кадров ЦК ВКП(б) (руководитель – Г. М. Маленков) были сформированы отделы по работникам каждого наркомата, а также отдел кадров партийных организаций, кадров советских органов, кадров печати и издательств, кадров научных учреждений, кадров комсомольских организаций, кадров профсоюзных организаций и т. д. Всего на 1 марта 1939 г. насчитывалось 45 отделов [204, с. 225].

В свою очередь в аппарате ЦК компартий союзных республик создавалось пять отделов: кадров, пропаганды и агитации, организационно-инструкторский, сельскохозяйственный, военный, а также Особый сектор.

В аппарате ЦК КП(б)Б эти структуры стали функционировать с 9 апреля 1939 г. Отдел кадров состоял из 19 секторов: кадров партийных организаций; советских органов; промышленности; местной промышленности, коммунального хозяйства, топливной промышленности и стройматериалов; лесной промышленности; транспорта и связи; сельскохозяйственных кадров; заготовительных органов; НКВД; кадров торговли и кооперации; оборонных организаций; прокурорских и судебных органов; просвещения и культуры; печати и издательств; здравоохранения; финансово-банковских учреждений; комсомольских организаций; дорожных и автотранспортных организаций; сектор учета кадров. Штатный состав каждого сектора включал заведующего и группу инспекторов (в целом в отделе кадров было 43 штатные единицы инструкторов).

Оргинструкторский отдел состоял из двух секторов (сектор партийной информации и сектор партийной статистики), отдел пропаганды и агитации – из четырех секторов (сектор устной и печатной пропаганды, сектор устной и печатной агитации, сектор газет и журналов, сектор культурно-просветительской работы) [205, л. 79–81].

В ЦК нацкомпартий, крайкомах и обкомах для руководства всей номенклатурной работой вводилась должность секретаря по кадрам

(он же – заведующий отделом кадров). В ЦК КП(б)Б в июне 1939 г. на эту должность был назначен *Е. А. Жилинин*, в ноябре 1939 г. секретарем ЦК КП(б)Б по кадрам стал *Г. М. Бойкачев*, которого в декабре 1940 г. сменил *М. Е. Авхимович*.

Жилинин Еким Александрович (1903–1979) – уроженец Минской губернии, член РКП(б) с 1924 г., с 1935 г. – инструктор Витебского горкома, секретарь Витебского, Оршанского райкомов КП(б)Б, в 1939 г. – секретарь ЦК КП(б)Б по кадрам, председатель Временного управления в г. Вильно, в дальнейшем – секретарь Могилевского, Витебского, Полоцкого обкомов КП(б)Б, один из организаторов партизанского движения на Витебщине в годы Великой Отечественной войны, председатель Могилевского облисполкома.

Бойкачев Григорий Мефодьевич (1906–1975) – уроженец Могилевской губернии, из семьи рабочих, член КП(б)Б. 1933–1937 гг. – редактор районной газеты, 1937–1939 гг. – в редакции «Советской Белоруссии», 1939–1940 гг. – секретарь ЦК КП(б)Б по кадрам, в 1941–1944 гг. – ответственный организатор ЦК ВКП(б), в последующие годы занимал руководящие должности в партийных и государственных структурах БССР и за ее пределами.

Авхимович Михаил Ефремович (1907–1996) – уроженец Минской губернии, член КП(б)Б с 1926 г., в 1937–1939 гг. – секретарь райкомов КП(б)Б, 1940–1947 гг. – секретарь ЦК КП(б)Б по кадрам, с 1948 г. – секретарь Гомельского и Гродненского обкомов партии, второй секретарь ЦК КПБ, председатель Совета Министров БССР, министр, научный работник Института истории партии при ЦК КПБ.

Аппарат обкомов, горкомов и райкомов состоял также из пяти отделов (кадров, пропаганды и агитации, организационно-инструкторский, сельскохозяйственный, военный). В отделах кадров сектора создавались только в обкомах партии – по 13 секторов (кадров партийных организаций; советских органов; промышленности; местной промышленности; транспорта и связи; сельскохозяйственных кадров; заготовительных органов; НКВД и оборонных предприятий; прокурорских и судебных органов; просвещения и культуры; здравоохранения; комсомольских организаций; сектор учета кадров). Во всех партийных органах выделялись должности секретарей по кадрам, которые одновременно и возглавляли отделы кадров [205, л. 82].

В результате проведенной реорганизации практически вновь возвратились к раскритикованной в 1934 г. функциональной системе построения партийного аппарата, только в обновленном виде. Вся перестройка кадровой работы шла под лозунгом «Поднять дело подбора кадров на научную, большевистскую высоту». Правда, из означенных И. В. Сталиным пяти основных направлений перестройки кадровой работы вывод о переходе к «научному подходу» применительно к кадровой политике не вытекает. «Научность» в кадровой политике И. В. Сталин объяснил в свойственной для него упрощенческой мане-

ре: все эти его указания и являются научной организацией кадрового дела [60, с. 597].

Осуществленные перестройки партийного аппарата имели не только (и даже не столько) чисто организационную сторону. Это был пересмотр вопроса о формах и методах партийного руководства всеми сторонами развития советского общества. Вряд ли стоит говорить об изменении стратегической линии – надгосударственный характер партийного руководства не подвергался сомнению, принцип верховенства партийных решений для всех структур советского общества и обязанность их неуклонного исполнения сохранялся в своей незыблемости. Ликвидация производственно-отраслевых отделов в партийных комитетах различного уровня означала смену лишь тактики осуществления партийного руководства: от непосредственного дублирования деятельности советских, хозяйственных, профсоюзных и иных органов и организаций – переход к руководству прежде всего через кадровую политику. Именно через подбор и расстановку кадров, проверку их работы должны были реализовываться все стратегические и тактические партийные решения. И. В. Сталин еще на XVII съезде заявил: «После того, как дана правильная линия... успех дела зависит от организационной работы, ...от правильного подбора людей, от проверки исполнения решений руководящих органов... Более того: после того, как дана правильная политическая линия, организационная работа решает все, в том числе и судьбу самой политической линии, – ее выполнение, или провал» [60, с. 476–477].

С образованием в 1938 г. нового звена системы административно-территориального деления – областей – и созданием соответствующего областного аппарата партийно-советской власти возникла потребность в выделении областной номенклатуры и корректировке «цековской» и «районной» номенклатур.

В утвержденную в апреле 1939 г. Бюро ЦК КП(б)Б «цековскую» номенклатуру по линии советской административной работы входили председатели облисполкомов, их заместители и секретари, руководители (в ряде случаев – их заместители и начальники секторов и бюро) областных плановых комиссий, областных отделов (социального обеспечения, финансов, торговли, здравоохранения, народного образования, коммунального хозяйства, местной промышленности, дорожных) и управлений (связи, автотранспорта, земельного, юстиции, народнохозяйственного учета), председатели райисполкомов, председатели горсоветов и их заместители, заведующие районными и город-

скими плановыми комиссиями, районными отделами (финансов, здравоохранения, народного образования, торговли, земельными и дорожными), районными конторами связи, городскими отделами коммунального хозяйства областных центров [205, л. 78–172].

В целом номенклатура ЦК КП(б)Б в апреле 1939 г. насчитывала 7436 человек (табл. 4.4).

Таблица 4.4

Номенклатура ЦК КП(б)Б (апрель 1939 г.)

Кадры (по направлениям)	Численность, человек
Партийные органы	1890
Комсомольские органы	280
Печать и издательства	223
Оборонные организации	255
Суд и прокуратура	672
Торговля и кооперация	315
Просвещение и культура	345
Здравоохранение	217
Сельское хозяйство	850
Заготовительные организации	274
Промышленность	377
Местная промышленность, коммунальное хозяйство, топливная промышленность и стройматериалы	354
Лесная промышленность	281
Дорожные и автотранспортные организации	143
Транспорт и связь	267
Советские органы	410
Финансово-банковские учреждения	283

Источник [205, л. 79–102].

Но уже через месяц обкомы КП(б)Б получили новые, уточненные списки «цековской» номенклатуры и типовые номенклатуры обкомов и райкомов партии. Из цековской в обкомовскую номенклатуру перешли секретари облизполкомов, заведующие областными отделами финансов, коммунального хозяйства, торговли, областных управлений связи, председатели горсоветов и их заместители, заведующие

городских и районных финотделов и отделов торговли. Кроме этого обком был высшей инстанцией для назначения и смещения заведующих отделами кадров, спецотдела и инструкторов облисполкома, начальников секторов облплана, заместителей председателей райисполкомов, их секретарей, заведующих городскими и районными отделами финансов и ряда других должностей [206, л. 1–20].

В свою очередь райкомовская номенклатура 1939 г. включала три списка: номенклатура ЦК, обкома и райкома. Собственно районная советская номенклатура, по работникам которой райкомы самостоятельно принимали решение, состояла из заведующих райотделами коммунального хозяйства и местной промышленности, директоров райпромкомбинатов, финагентов райфинотдела, заведующего райбольницей и инспекторов охраны материнства и младенчества, райуполномоченных по физкультуре, инспекторов по дошкольному воспитанию и обучению взрослых, председателей и секретарей сельсоветов [207, л. 1–5].

На 10 февраля 1940 г. по сектору кадров советских организаций ЦК КП(б)Б проходило 380 человек, в том числе по местным кадрам (областные, районные и городские исполкомы) – 290 человек. Вполне понятно, что абсолютное большинство их составляли члены или кандидаты в члены КП(б)Б (по всем советским работникам – 93,7 %, по местным – 99 %). Основная их часть вступила в партию в 1926–1930 гг. (40,4 % всех советских работников, в том числе местных – 42,4 %), в годы «ленинского» набора (по сути же это был «сталинский набор») и составила массовую основу для утверждения диктатуры И. В. Сталина. Еще 19,4 % вели свой партстаж с 1931–1933 гг., 14 % – вступили в коммунистическую партию в 1938–1940 гг.

Уровень образования советской номенклатуры по-прежнему был низкий, особенно на местном уровне: высшее образование имели лишь 20 % советской номенклатуры, проходившей по сектору ЦК КП(б)Б, в том числе по работникам областного, районного и городского уровня – 11,4 %. Подавляющая часть, как и ранее, имела лишь низшее образование (соответственно 42,4 и 51 %). Возраст большинства советских работников номенклатуры ЦК КП(б)Б (67,8 %) был до 40 лет – их сознательная жизнь пришлась на советский период, их мировоззрение сформировалось под воздействием коммунистической идеологии, негативного отношения к ценностям «буржуазного общества», в обстановке правового нигилизма и укрепления единоличной власти И. В. Сталина. Это была в прямом смысле «сталинская но-

менклатура», карьера этих работников была связана с политической конъюнктурой и демонстрацией своей личной преданности вождю [208, л. 110–111].

За 1939 – январь 1940 г. на работу председателями районных и городских исполкомов был выдвинут 181 человек, в основном работников исполкомов (81 человек) и хозяйственных органов (43 человека). Главным образом они (108 человек) направлялись в западные области БССР. Кадры для новых областей в абсолютном своем большинстве подбирались из восточной части республики – каждая область получала свою «разнарядку», выполнять которую областное руководство явно не спешило, часто рекомендуя на работу людей по «остаточному» принципу. Так, Гомельский обком выдвинул на работу председателями райисполкомов в западных областях вместо 21 только 18 человек, из которых аппаратчики ЦК отобрали лишь 12, признав остальных «совершенно для этой работы непригодными». Например, среди гомельских кандидатов был Душкин, сапожник, последние четыре года работавший заведующим столовой. Могилевский обком прислал список из 23 человек, из которых отобрали только 13 [208, л. 106–108].

Номенклатурная система по-прежнему не была безупречным механизмом и допускала сбои. Нередко райкомы перемещали районных работников «цековской» номенклатуры самостоятельно, без согласования с ЦК КП(б)Б, что прежде всего объяснялось дефицитом на местах кадров руководителей. В январе 1939 г. Бюро ЦК КП(б)Б вынуждено было отметить, что «в ряде районов... продолжается практика переброски и снятия работников, входящих в номенклатуру ЦК КП(б)Б без ведома ЦК КП(б)Б и его отделов», указав «еще раз» райкомам партии, что «снятие и передвижение на другую работу работников номенклатуры ЦК КП(б)Б может производиться только с согласия ЦК КП(б)Б» [159, л. 30–31]. Поводом стало очередное нарушение номенклатурной практики: в Кличевском районе райком партии снял с работы заведующего районным земельным отделом и утвердил на этой должности работника, уже ранее назначенного ЦК КП(б)Б на должность директора МТС.

Частные случаи нарушения номенклатурной системы подтверждаются и решениями обкомов КП(б)Б. В декабре 1940 г. Пинский обком КП(б)Б указывал начальнику областного управления связи на «недопустимость освобождения и перемещения номенклатурных работников обкома и ЦК КП(б)Б без согласования с обкомом и ЦК». В январе 1941 г.

Вилейский обком КП(б)Б постановил «запретить райкомам и райисполкомам и областным организациям снимать и освободить от работы ответственных работников, входящих в номенклатуру обкома без ведома и санкций обкома» [209, л. 16, 97]. Сам факт такого запрета свидетельствует, что нарушение номенклатурного механизма кадровой работы носило широкие масштабы.

Тем не менее к концу 1930-х гг. номенклатурная система прочно закрепились в качестве главного механизма кадровой политики в СССР. Во-первых, были четко обозначены главные критерии номенклатурного работника: на XVIII съезде ВКП(б) И. В. Сталин в своей лаконичной манере нарисовал идеальный образ номенклатурного работника: «...чтобы претворить в жизнь правильную политическую линию, нужны кадры, нужны люди, понимающие политическую линию партии, воспринимающие ее, как свою собственную линию, готовые провести ее в жизнь, умеющие осуществлять ее на практике и способные отвечать за нее, защищать ее, бороться за нее» [60, с. 595]. И главным критерием номенклатурного работника для И. В. Сталина выступали «политический уровень и марксистско-ленинская сознательность работников». Наличие специальных знаний в градации качеств, необходимых кадрам управленцев, естественно, признавалось важным, но все же делом второстепенным.

Во-вторых, формализация процессов выборов в Советы всех уровней была завершена окончательно. По Конституции БССР 1937 г. (в редакции 1938 г.) исполнительными и распорядительными органами областных, районных, городских и сельских Советов депутатов трудящихся являлись избираемые Советами исполкомы (председатель, его заместители, секретарь и члены). Из этого состава входившие в номенклатуру работники (прежде всего председатели Советов, члены исполкомов – заведующие отделами) могли занять такие должности лишь только после предварительного утверждения их кандидатур соответствующими партийными органами. В свою очередь депутаты Советов на своих первых после завершения основных выборов сессиях такое партийное решение неизбежно принимали, как правило, единогласно.

Кроме того, в нарушении всех правовых норм и Конституций СССР и БССР широко использовалась практика прямого назначения на эти должности и без соблюдения даже формальной процедуры выборов («кооптация»). В протоколах Бюро и Секретариата ЦК КПБ по кадровым вопросам выборных руководителей чаще всего исполь-

зовалась формулировка «рекомендовать» («рекомендовать председателем райисполкома...»), реже – «утвердить...», «назначить...», «предрешить вопрос о назначении...». Формулировка «предрешить вопрос...» наиболее полно отражала советские реалии, не вызывая никакой негативной реакции ни среди населения, ни среди самих руководителей.

Российский философ Э. Ю. Соловьев четко и емко характеризовал правовую культуру советского общества 1920–1930-х гг.: «Право считалось неполноценной и даже ущербной формой регулирования социальной жизни; в нем видели отживающий институт, лишь на время и лишь в силу печальной необходимости заимствованный у прежних эксплуататорских обществ» [210, с. 164].

В-третьих, все номенклатурные работники были взяты на строгий персональный учет, который велся отдельно от общего партийного. На каждого номенклатурного работника заводилась персональная карточка (данные на конкретного человека), на каждую номенклатурную должность – должностная карточка (учитывались все люди, занимавшие эту должность).

Заметной тенденцией функционирования номенклатурного механизма являлось постоянное расширение номенклатурных списков. Если в 1925 г. на учете в ЦК КП(б)Б состояло 1417 человек [211, л. 216], в 1931 г. – уже 3579 человек [194, л. 6], в 1936 г. – 5119 [199, л. 18], а в 1939 г. – 7436 человек [205, л. 102). Определить общее количество номенклатурных работников местного уровня (областного, окружного, районного, городского) пока не представляется возможным в связи с недостатком статистических данных (как опубликованных, так и архивных) и практической сложностью их подсчета. Так, в 1920-е – начале 1930-х гг. в номенклатурных списках фиксировались главным образом только должности, в последующем – прежде всего число работников, занимавших их.

Рост числа номенклатурных работников шел по нескольким основным направлениям. Во-первых, появление новых управленческих структур. Создание в 1936 г. четырех округов, а в 1938–1940 гг. – десяти областей привело к появлению новых управленческих звеньев – окружных и областных. В райисполкомах и горсоветах в первой половине 1930-х гг. появлялись отделы, число которых постепенно росло. Все это сопровождалось ростом соответствующих партийных, кооперативных, комсомольских, производственных и иных органов и организаций, руководящий состав которых пополнял номенклатурные списки.

Во-вторых, за счет «углубления» номенклатурных списков путем пополнения их должностями нижестоящих номенклатур, что усиливало централизацию всей кадровой работы. В 1929 г. по номенклатуре ЦК ВКП(б) проходило 50 человек, занимавшие руководящие должности в БССР, в 1936 г. – уже 384 [199, л. 18]. При этом большинство из них одновременно входило и в номенклатуру ЦК КП(б)Б. В свою очередь номенклатуры ЦК КП(б)Б постоянно пополнялись новыми должностями районного уровня, а после создания областей – областного. Так, в октябре 1930 г. по районным и городским кадрам ЦК КП(б)Б решал (среди прочего) вопросы назначения и перемещения 103 человек советского административного аппарата, 8 человек – судебного, 100 – финансового [191, л. 121–124], а в 1936 г. – уже соответственно 192, 180, 278 [199, л. 18]. И даже после образования промежуточного между районными и республиканскими органами областного звена управления (и областной номенклатуры) в номенклатуру ЦК КП(б)Б входило советских административных работников городского и районного уровня 119 человек, судебных – 355, финансовых – 106 [205, л. 97–169].

Такое дублирование приводило к появлению существенной разницы между общеарифметическим числом номенклатурных работников (сложение всех работников по номенклатурам всех уровней) и их реальным числом. Так, председатели райисполкомов в 1929 г. входили в номенклатуры окружкомов и райкомов, в 1931 г. – в номенклатуры ЦК КП(б)Б и райкомов, в 1936 г. – в номенклатуры ЦК КП(б)Б, окружкомов и райкомов, в 1939 г. – в номенклатуры ЦК КП(б)Б, обкомов и райкомов. В 1939 г. по четырем номенклатурам (ЦК ВКП(б), ЦК КП(б)Б, обком и райком КП(б)Б) проходили секретари райкомов КП(б)Б, директора МТС и их заместители по политической части; по трем номенклатурам (ЦК КП(б)Б, обкомов и райкомов КП(б)Б) – заведующие отделами райкомов КП(б)Б, секретари райкомов комсомола, редакторы районных газет, начальники райотделов милиции, оперуполномоченные райотделов НКВД, райпрокуроры, народные судьи, председатели и заведующие отделами райисполкомов, директора совхозов, председатели райпотребсоюзов, начальники районных контор связи, директора техникумов, рабфаков и др. [207, л. 1–5]. То же самое можно сказать и в отношении областных номенклатур. Таким образом, реально число номенклатурных работников было меньше их общеарифметического показателя, так как один номенклатурный работник в общем итоге мог превратиться в 2–4 единицы.

Такая ситуация «номенклатурного углубления» значительно затрудняет определение реальной численности номенклатурных работ-

ников в республике, но при этом достаточно ясно выражает тенденцию к централизации кадровой работы.

Одновременно в 1930-е гг. в организационной структуре номенклатурной работы проявлялись две противоположные тенденции – децентрализация и централизация. Шел поиск форм, наиболее отвечающих менявшимся приоритетам развития советского общества. К концу 1920-х гг. вся номенклатурная работа была централизована в специальных учетно-распределительных органах – учетно-распределительном подотделе орготдела ЦК КП(б)Б и учетно-статистических подотделах орготделов окружкомов КП(б)Б при отсутствии таких специальных органов в райкомах.

В 1930 г. был взят курс на децентрализацию номенклатурной работы (в рамках известного курса на «приближение руководящих органов к низовой работе») и распределение ее между партийно-отраслевыми (функциональными) отделами (организационно-инструкторским, распределения, агитации и массовых кампаний, культуры и пропаганды ленинизма).

В 1934 г. децентрализация номенклатурной работы усилилась в связи с реорганизацией партийного аппарата: в ЦК КП(б)Б появились производственно-отраслевые отделы, каждый из которых отвечал за подбор кадров своего направления (сельскохозяйственный, промышленно-транспортный, советско-торговый, отдел руководящих парторганов, культуры и пропаганды ленинизма).

Но с 1939 г. эта линия на децентрализацию сменилась новой – линией на жесткую централизацию. Вся номенклатурная работа стала концентрироваться в специальных отделах кадров парторганизаций от ЦК КП(б)Б до райкомов КП(б)Б при формальном и фактическом отстранении отраслевых отделов от этой работы.

Глава 5

ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: ДЕФИЦИТ И ТЕКУЧЕСТЬ

Стремление пришедших к власти большевиков реализовать свой вариант коммунистического идеала с помощью всеобъемлющего государственного планирования неизбежно выдвигало государственный аппарат в лице высшего партийно-советского руководства на роль лидера общественных преобразований. Первое время (примерно до второй половины 1920-х гг.) этому руководству приходилось учитывать позицию местных руководящих коммунистических элит. Но к концу 1920-х гг. в советской политической системе местные органы государственной власти и управления уже фактически утратили всякое влияние на формирование и корректировку властных приоритетов, превратившись в органы, призванные без всяких сомнений и колебаний претворять в жизнь решения союзных партийных и советских властных структур. Переход к форсированному строительству социализма в одной стране привел к фактическому и формальному отказу от объективных законов экономического развития, замене их партийными решениями и волей вождя, возведенными в ранг «новых объективных законов». В такой новой парадигме развития основная роль отводилась ставшему традиционным для советской действительности организационному фактору, прежде всего кадровому составу исполнителей этих «новых объективных законов». Вполне определенно об этом сказал И. В. Сталин в отчетном докладе XVII съезду ВКП(б) (1934 г.): «...сила и авторитет наших партийно-советских, хозяйственных и всяких иных организаций и их руководителей возросли до небывалой степени... Роль так называемых объективных ус-

ловий свелась к минимуму, тогда как роль наших организаций и их руководителей стала решающей, исключительной» [60, с. 477].

Фактически важнейшей задачей административно-территориальной реорганизации 1930 г. (ликвидация округов и окружных управленческих структур) являлось улучшение и усиление состава кадров управленцев районного звена за счет «переброски» бывших ответственных окружных работников на работу непосредственно в районы. Уже 11 августа 1930 г. ЦК ВКП(б) принял специальное постановление «О ходе распределения работников, освобождающихся в связи с ликвидацией округов», в котором директива ЦК о переброске ответственных работников в районы определялась в качестве «одной из основных политических директив при проведении реформы ликвидации округов» [40, л. 18]. В сентябре – новое постановление ЦК ВКП(б): закрепить всех работников, переброшенных с окружных центров, минимум на полтора–два года на новом месте работы [40, л. 20].

На практике «переброска» превратилась в острую и трудноразрешимую задачу, встретив упорное сопротивление со стороны работников окружных аппаратов. В БССР в августе 1930 г. на совещании ЦК КП(б)Б по вопросам ликвидации округов и укрепления районов подчеркивалось, что «на местах со стороны ряда руководящих работников-коммунистов наблюдается совсем недопустимое стремление уйти из района, увильнуть. Совещание рассматривает такие настроения как простое дезертирство с боевого фронта в очень ответственный период». 16 сентября 1930 г. Бюро ЦК КП(б)Б вновь вынуждено признать, что «директива ЦК об укреплении районов работниками как партийными, так и беспартийными специалистами выполнена недостаточно» [212, л. 190, 751].

Значительная часть бывших окружных работников всеми силами стремилась остаться в городах или получить места в районах, наиболее близко расположенных к крупным городам или железной дороге. Многие из них либо искали всякие причины, чтобы оттянуть отъезд на новое место работы, либо вообще отказывались от нового назначения, некоторые появлялись в своих районах на один-два дня и без согласования с местной властью уезжали, устраиваясь на работу в другие районы [40, л. 78]. Некоторые республиканские наркоматы активно занимались укреплением своих структур за счет работников бывших окружных исполкомов. Так, Госплан БССР забрал в свой центральный аппарат 17 из 25 сотрудников Минского окрплана, Наркомфин – весь состав Минского окрфинотдела [213, с. 145].

Руководство СССР и БССР, обеспокоенное положением с распределением окружных работников, принимало срочные меры. Для исправления положения по решению XVI съезда ВКП(б) на выполнение директивы по ликвидации округов мобилизовались мощные структуры центральной партийной контрольной комиссии (ЦКК) и Рабочее-крестьянской инспекции (РКИ) [148, с. 139]. 2 сентября 1930 г. Президиум и Партколлегия ЦКК КП(б)Б приняли Постановление «Об ответственности тех, кто уклоняется или оттягивает выезд в район». Для срочного рассмотрения дел коммунистов, не выполнявших постановление о немедленном выезде на работу в районы, были созданы по Минску, Витебску, Гомелю, Могилеву и Бобруйску «парттройки» ЦК КП(б)Б. В постановлении особо подчеркивалось, что «невыезд или оттяжка выезда в район будет рассматриваться как самое тяжелое нарушение партийной дисциплины» [40, л. 43].

В газетах публиковали списки «дезертиров», на которые местное руководство было обязано немедленно реагировать. В очередном постановлении ЦКК–РКИ БССР от 22 сентября 1939 г. отмечалось: «ЦКК–РКИ предупреждает, что нереагирование со стороны партийных, профсоюзных и советских органов и руководителей учреждений на помещаемые в печати факты о дезертирах или прием на работу без согласия соответствующих органов работников, направленных в районы, будут рассматриваться как укрывательство дезертиров и как срыв работы партии по укреплению районных кадров». Ряд ответственных работников Наркомзема, Наркомфина и Белсельснаба получили выговоры за «переманивание окружных работников в центральные аппараты» [40, л. 45].

В ноябре 1930 г. этот вопрос рассматривался уже на заседании Президиума ЦИК БССР [122, л. 10]. Прокуратуре Республики было поручено привлечь к ответственности тех руководителей учреждений и организаций, которые «допустили прием на работу специалистов, назначенных в районы». Наркоматам и центральным республиканским учреждениям вменялось в обязанность «осуществить перераспределение специалистов по отдельным районам». Как и прежде, большие надежды возлагались на выдвижение на руководящую работу местных кадров.

Однако было понятно, что только административными и репрессивными мерами решить эту проблему нельзя. Необходимо было создать такие условия, которые содействовали бы привлечению этой категории работников в районы из бывших окружных центров. Рай-

исполкомам предписывалось принять меры «к созданию благоприятных бытовых условий для работы специалистов, особенно в сфере обеспечения их квартирами». Правда, финансовые и материальные источники для создания таких «благоприятных условий» не указывались. Средства из госбюджета прежде всего шли на решение задач социалистической реконструкции народного хозяйства (главным образом индустриализации), вся социальная сфера финансировалась по остаточному принципу. Возможности увеличения доходов местных бюджетов были минимальны – они формировались в основном за счет спускаемых в централизованном порядке сумм отчислений от государственных налогов и доходов. Таким образом, задачи осуществления мер экономического характера для привлечения специалистов в районы фактически были лишь декларацией о намерениях, не подкрепленной необходимыми средствами ни госбюджета, ни местных бюджетов. Реально оставались лишь методы административные и репрессивные: принудительное распределение и направление такой категории работников в районы.

Тем не менее предпринятые меры привели к некоторому улучшению положения с кадровым обеспечением районов. После ликвидации округов в среднем на каждый район прибавилось по 5–6 новых работников [214, л. 227]. Вместе с тем оставалась нерешенной проблема равномерного укрепления районов бывшими окружными работниками. Районы с городскими центрами, находившимися на железной дороге, получили не только больше окружных работников, но и более квалифицированных управленцев, специалистов и технических сотрудников, чем расположенные «в глубинке». Например, на Витебщине Витебский район получил 35 человек, Лиозненский – 22, Городецкий – 21, а далекие Суражский и Меженский районы – соответственно 9 и 6 человек, при этом в ближний от Витебска Высочанский район получили направление заместитель председателя и секретарь окрисполкома, окружной прокурор, окружной инспектор охраны здоровья и т. п. – всего 14 ответственных работников в один район [213, с. 144].

Хотя в целом больших позитивных изменений в кадровом обеспечении районного аппарата не наблюдалось. По сведениям, по 51 району в октябре 1930 г. штаты ответственных операционных работников были замещены всего лишь на 67 %, специалистов – на 25 %, технического персонала – на 34 %. Только по этим районам необходимо было «закрыть» 694 штатные единицы, а по всем 100 районам –

более 1000 [213, с. 155]. В 1931 г. в райисполкомах были вакантны должности 72 заместителей председателей райисполкомов, 65 инструкторов по советскому строительству, 13 секретарей райисполкомов, 56 – информаторов [134, с. 21]. На конец 1932 г. (сведения по 65 районам республики) по прежнему вакантными оставались должности заместителей председателей в 12, секретарей – в 3, инструкторов – в 25 райисполкомах [215, л. 2–3].

Из 1920-х гг. в 1930-е гг. перешла и проблема большой текучести руководителей сельсоветов и райисполкомов. В ряде районов БССР (Чашницком, Краснопольском, Комаринском, Логойском, Ельском и некоторых других) в 1930 г. председатели райисполкомов сменились по несколько раз [134, с. 21].

По данным на 1 октября 1932 г. только в 24 районах председатели райисполкомов работали со времени выборов 1931 г. (декабрь 1930 – январь 1931 гг.), в 38 районах за этот срок сменилось по два председателя, в 12 районах – по три. Таким образом, в 68 % районов председатели райисполкомов сменились по два-три раза. Только в 10 районах на должностях секретарей райисполкомов люди работали со времени выборов 1931 г., а в 65 районах сменялись по два-три раза. Состав президиумов «значительной части райисполкомов» (по словам Председателя ЦИК БССР А. Г. Червякова) был обновлен полностью.

Данные по 519 сельсоветам свидетельствуют, что только 174 председателя продолжали работать после выборов 1931 г. (33,5 %), в 298 сельсоветах сменилось по два председателя (57,8 %), по три – в 37 (7,1 %). А в десяти сельсоветах за период чуть более полутора лет сменилось по четыре-шесть председателей. Лучше обстояло дело с секретарями сельсоветов – в 368 (70,9 %) сельсоветах они работали с момента очередных выборов, в остальных же сменялись от двух до семи раз [216, л. 31–34].

На основании этого материала в октябре 1932 г. Председатель ЦИК БССР А. Г. Червяков направил докладную записку секретарю ЦК КП(б)Б Н. Ф. Гикало, в которой отмечал, что большая текучесть кадров «является одной из причин необычайного ослабления низового советского актива». А. Г. Червяков, хорошо зная ситуацию на местах, подчеркивал, что «частая сменяемость руководства... создает полную обезличку, безответственность, содействуя произволу, извращениям, грубому нарушению политики партии в деревне и революционной законности» [217, л. 404–408]. Аналогичная по содержанию докладная записка в ЦК КП(б)Б была направлена и от коммунистической фракции Президиума ЦИК БССР.

В качестве основных причин сменяемости председателей райисполкомов в этих документах фигурировали «невыполнение хозяйственно-политических задач», «искривление классово-линейной политики», «нарушения основ ленинской национальной политики» и «переброска на другую работу». Для председателей сельсоветов главными причинами выступали перевод на высшие должности и в другие сельсоветы (31,5 %), «недобросовестное отношение к работе» (28,5 %) и «связь с кулачеством» (18 %) [217, л. 405–406]. В целом же для всех категорий и уровней руководителей Советов высокая степень сменяемости была связана с их непрофессионализмом и сложившейся традицией решать проблемы в регионах путем смены состава руководящих кадров (главным образом за счет массовой переброски из одного региона в другой). Для председателей и секретарей сельсоветов в качестве важной причины не только текучести их состава, но и «недобросовестного отношения к работе» выделялась их слабая материальная заинтересованность [216, л. 33].

По своему социальному положению среди руководящих советских районных работников с повышением их должностного статуса повышался и процент служащих – выдвижение на эти должности непосредственно людей с производства уже перестало быть доминантой в кадровой политике. Чаще всего непосредственно работников с производства назначали на должности заместителей председателя, секретарей и инструкторов райисполкомов (табл. 5.1).

Таблица 5.1

**Социальное положение работников райисполкомов БССР
(март 1933 г.), человек**

Социальная группа	Председатели	Заместители председателей	Секретари	Инструкторы
Всего	75	55	74	53
Рабочий	17	19	22	19
Колхозник	1	1	3	4
Крестьянин	17	15	20	24
Служащий	40	20	29	6

Источник [215, л. 1].

В своем большинстве освобожденные работники сельсоветов были колхозниками (что было вполне логично в условиях политики массовой коллективизации), председатели местечковых Советов – рабочими, секретари местечковых Советов – служащими (табл. 5.2).

Таблица 5.2

**Социальное положение работников сельских и местечковых Советов
(март 1933 г.), человек**

Социальная группа	Сельские Советы			Местечковые Советы	
	председатели	заместители председателей	секретари	председатели	секретари
Всего	1210	887	1185	52	52
Рабочий	199	32	56	25	8
Колхозник	851	662	826	17	13
Единоличник	25	147	209	4	6
Служащий	134	46	94	6	25

Источник [215, л. 12].

Национальный состав руководящих органов местных Советов в целом отражал многонациональный состав населения республики и его распределение по месту жительства: абсолютное большинство в райисполкомах и сельсоветах составляли белорусы, в местечковых Советах – евреи (табл. 5.3 и 5.4).

Таблица 5.3

**Национальный состав работников райисполкомов
БССР (март 1933 г.), человек**

Национальность	Председатели	Заместители председателей	Секретари	Инструкторы
Всего	75	55	64	53
Белорусы	61	39	47	43
Евреи	5	5	8	7
Поляки	1	2	2	–
Русские	6	4	5	1
Другие	2	5	2	2

Источник [215, л. 1].

**Национальный состав работников сельских и местечковых Советов
(март 1933 г.), человек**

Национальность	Сельские Советы			Местечковые Советы	
	председатели	заместители председателей	секретари	председатели	секретари
Всего	1210	887	1185	52	52
Белорусы	1079	839	1108	22	25
Евреи	41	25	21	29	27
Поляки	35	9	34	–	–
Русские	17	4	6	1	–
Украинцы	12	2	7	–	–
Другие	18	8	9	–	–

Источник [215, л. 12].

В докладных записках А. Г. Червякова и фракции КП(б)Б Президиума ЦИК БССР осенью 1932 г. излагался комплекс мер (административных и экономических) по стабилизации положения с кадрами местных Советов. Во-первых, предлагалось закрепить руководящих работников райисполкомов и Советов на все время до следующих общих перевыборов с запретом перевода их на другую работу (исключение делалось лишь для снятия с должности за «искривление генеральной линии партии»). Не только снятие или перевод председателей райисполкомов, но и председателей сельсоветов должны были происходить лишь с разрешения фракции Президиума ЦИК БССР и самого Президиума ЦИК БССР. Только после предварительного согласования с Президиумом ЦИК БССР разрешалось бы снимать, перемещать и использовать на другой работе инструкторов, информаторов и секретарей райисполкомов.

Во-вторых, вносилось предложение на работу в исполнительные органы Советов мобилизовать всех работников, получивших квалификацию в сфере советского строительства, закончивших учебные заведения советского профиля, различного рода курсы и т. д., а также вернуть на эту работу людей, имевших стаж советской работы и переведенных на другую работу. В-третьих, предусматривалось разработать мероприятия по улучшению материального положения руководящих работников районного и низового советского аппарата, особенно – приграничных районов [217, л. 411–413].

29 октября 1932 г. руководители ЦИК БССР получили сообщение о том, что на ближайшем заседании Бюро ЦК КП(б)Б их предложения будут рассмотрены, а также предполагалось предварительный материал предоставить в секретный отдел ЦК КП(б)Б [217, л. 396].

Соответственно сложившемуся порядку от фракции КП(б)Б в ЦИК БССР был подготовлен проект постановления ЦК КП(б)Б «Об укреплении кадрами районов и сельсоветов». В него вошли большинство предложений из докладных записок: запретить снимать выборных работников райисполкомов и сельсоветов до очередных перевыборов Советов (в виде исключения допускалось такое при условии, если человек проработал на этой должности не менее года; при этом исчезло прежнее предложение считать таким исключением «искривление генеральной линии партии»), запретить переброску ведущих отделами райисполкомов без ведома и предварительного согласия республиканских наркоматов и учреждений, запретить снятие с работы инструкторов, информаторов и секретарей нацкомиссий райисполкомов без предварительного согласования с отделами ЦИК БССР. В очередной раз предлагалось усилить местный советский аппарат за счет направления для работы в райисполкомах 150 человек коммунистов и комсомольцев из крупных промышленных центров БССР, еще 200 – в состав сельсоветов. Предусматривалась разработка конкретных мероприятий по улучшению материальных и культурных условий работников района и деревни. В частности, рекомендовалось установить периодические надбавки к зарплате для работников, без перерыва проработавших более двух лет в одном районе или деревне, а также разработать конкретные мероприятия по улучшению жилищных условий районных работников. Планировалось приравнять работников сельсоветов (председателей, их заместителей, секретарей) к нормам и порядку снабжения деревенских учителей [217, л. 397–403].

6 декабря 1932 г. проект был рассмотрен на заседании Секретариата ЦК КП(б)Б. Все, что предлагалось Президиумом ЦИК БССР, было отвергнуто. Кадровое укрепление районов свелось только к направлению на работу в местные Советы сокращаемых в ходе очередной кампании работников центрального аппарата и центральных учреждений (решение об этом было принято СНК БССР 4 ноября 1932 г., утверждено Секретариатом ЦК КП(б)Б 13 ноября 1932 г.). И только. Весь комплекс предложенных Президиумом ЦИК мер в Секретариате поддержки не получил [218, л. 71, 74].

В традициях «кампанейского» метода решения проблем в первые месяцы выполнения ноябрьских решений были приняты срочные

меры по мобилизации в районы руководящих работников: с декабря 1932 г. по апрель 1933 г. в районы направили около 1,5 тыс. человек, в том числе 285 – по советской административной работе [219, л. 38].

В условиях «кадрового голода» прежде всего пытались закрепить советских работников, занятых в важнейших и наиболее проблемных сферах местного хозяйства – сельском хозяйстве и финансах. В августе 1933 г. после проверки отделом кадров ЦК КП(б)Б состояния финансового аппарата в БССР Секретариатом ЦК КП(б)Б было решено запретить переброску заведующих районными финотделами и районными сберкассами, директоров банков без предварительного согласования с республиканским Наркоматом финансов [220, л. 304 об.].

В отношении работников земельных органов пошли еще дальше. 9 сентября 1933 г. Секретариат ЦК КП(б)Б принял Постановление «Об укреплении земельных органов и о порядке назначения и перемещения земработников». Для закрепления земельных работников на местах устанавливалось, что все заведующие райземотделами назначаются непосредственно ЦК КП(б)Б и должны были работать на этой должности в одном районе не менее трех лет. При этом они могли быть сняты или перемещены на другую должность только решением ЦК КП(б)Б или республиканского Наркомата земледелия. Земработники более низкого уровня (районные агрономы, землеустроители и ветврачи) могли сниматься и назначаться только Наркоматом земледелия республики по представлению районных организаций [221, л. 238–239].

Однако ситуация с кадрами районных управленцев оставалась напряженной, особенно в районах, находившихся вдали от крупных городских административных центров. Осенью 1933 г. секретарь Комаринского райкома партии Эльман, побывавший незадолго до этого на приеме у первого секретаря ЦК КП(б)Б Н. Ф. Гикало по вопросу о кадрах, в письме на его имя жаловался на нехватку кадров и что и после этой личной беседы «не получил буквально ни одного работника». В письме отмечалось: «Хуже всего в райисполкоме. Нет заместителя председателя райисполкома, заведующего райземотделом, заведующего райфинотделом, секретаря райисполкома, заведующего доротделом, плановика и инструкторского аппарата... Председатель райисполкома работает один за всех, имея только технических работников, да и то не полностью... Я бы не обращался к вам т. Гикало по этим делам, но просто лопнуло терпение. Район отдаленный, связь у нас с Минском плохая и мы можем работать только при условии хорошего партийного актива...» [222, л. 21–21 об.].

В это же время председатель Бегомльского райисполкома Шемпель в своем письме в отдел кадров ЦК КП(б)Б также бил тревогу: «За отсутствием укомплектования отделов Бегомльского райисполкома ответственными работниками положение райисполкома приняло угрожающий характер. Аппарат райисполкома загружен указаниями, директивами ЦИК, СНК, наркоматов, которые в большинстве совсем не прорабатываются и не осуществляются из-за отсутствия людей. В современный момент требуются для укомплектования аппарата райисполкома следующие: заведующие комхоза, районо, комбината..., инструкторы по соцстроительству и по женработе, инспектор по нархозучету, политинспектор, плановик-экономист, дошкольный инспектор, секретарь нацкомиссии. Эти работники полностью отсутствуют, указанные отделы находятся без руководителей и других работников и фактически эти отделы не существуют» [223, л. 78]. Секретарь Дриссенского РК КП(б)Б в письме на имя заведующего отделом кадров ЦК КП(б)Б М. Денискевича просил «доложить т. Гикало или т. Шаранговичу о положении в Дриссенском районе с работниками, чтобы в ближайшее время укомплектовать, так как так дальше работать никак нельзя» [220, л. 122].

Продолжалась практика точечного решения возникавших кадровых проблем. Обычно они принимались после очередной проверки состояния дел в какой-либо сфере деятельности и рассмотрения их итогов на заседаниях Бюро ЦК КП(б)Б либо после настойчивых обращений в Бюро ЦК КП(б)Б руководства тех или иных наркоматов. Так, в результате обсуждения состояния системы здравоохранения в районах республики для укрепления кадрами районных инспектур здравоохранения 13 февраля 1935 г. Бюро ЦК КП(б)Б приняло решение мобилизовать 45 человек на должности заведующих городских здравотделов, а райздравотделам поручалось организовать месячные курсы [224, л. 56].

23 июня 1935 г. по результатам работы совещания секретарей и инструкторов райисполкомов, состоявшемся при ЦИК БССР, Бюро ЦК КП(б)Б решило назначение и перемещение секретарей и инструкторов райисполкомов производить только по решению Орготдела ЦИК и согласования с советско-торговым отделом ЦК КП(б)Б [224, л. 260].

Некоторые меры по укреплению районного звена управленцев предпринимались в рамках реализации различного рода постановлений союзных партийных и советских инстанций. Так, выполняя постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 2 июня 1936 г., в БССР в

очередной раз было запрещено райкомам и горкомам партии снимать и переводить на другую работу заведующих районными финотделами без согласия республиканского Наркомфина [225, л. 53].

Однако несмотря на все эти решения проблема высокой текучести кадров местных руководителей продолжала оставаться актуальной. За 1936 г. в БССР было заменено 23 председателя райисполкомов (в том числе 9 пограничных), 15 заведующих сельхозотделами райисполкомов, 14 директоров совхозов, 19 директоров МТС, 28 райпрокуроров, 19 секретарей РК КП(б)Б, 120 инструкторов окружкомов КП(б)Б, 17 редакторов районных газет. Из этого перечня должностей в районах на сентябрь 1936 г. вакантными оставались еще 23 должности (в том числе три – председателей райисполкомов, три – заведующих райсельхозотделами). Особенно большая текучесть фиксировалась по 20 пограничным районам. Там в среднем за год сменилось по пять руководящих работников (в «тыловых» районах – в среднем по три). «Лидировали» районы Дубровенский (за год сменились председатель исполкома, его заместитель, четыре заведующих отделами райисполкома, прокурор, начальники милиции и районного отдела НКВД, уполкомзаг, второй секретарь РК КП(б)Б, заведующий отделом пропаганды и культуры РК КП(б)Б), Дзержинский (председатель райисполкома, прокурор, два редактора районной газеты, два директора совхоза и три инструктора РК КП(б)Б) и Логойский (председатель райисполкома, заведующий здравотделом, председатель райсоюза, директор «Заготскот», заведующий отделом культуры и пропаганды РК КП(б)Б, инструктор РК КП(б)Б).

В 1935–1936 гг. замены руководящих работников районов были связаны прежде всего с очередной кампанией – на этот раз по проверке и обмену партийных документов. Часть была снята со своих должностей по политическим мотивам («связь с чуждым элементом», «связь с троцкистами», «диверсант и шпион»), часть – как неспособные к руководящей работе («прекрасный мастер-кондитер, но совершенно неграмотный и политически отсталый товарищ», «политически отсталый и не может выполнять работу», «работал все время на политпросветработе, на хозработе никогда не был»), часть – «за бытовое разложение», часть – как «несправившиеся с работой» [226, л. 46–48].

Массовые перемещения ответственных работников как метод решения текущих задач все 1930-е гг. подвергался постоянной критике, но тем не менее продолжал повсеместно широко использоваться. И. В. Сталин в отчетном докладе на XVIII съезде ВКП(б) с сарказмом

отметил, что правильно подбирать кадры «не значит злоупотреблять своей властью, перебрасывать без толку десятки и сотни людей из одного места в другое и обратно...» [60, с. 595]. Однако для парторганов были понятны лишь дефиниции «можно» или «нельзя», а требование «не злоупотреблять» четких границ не имело – метод был испытанный, нередко давал (хотя и кратковременные) положительные результаты и создавал вид «кипучей деятельности».

В период пика массовых политических репрессий в 1937–1938 гг. на 1 июня 1938 г. по данным УГБ НКВД БССР как «участники антисоветского подполья» были репрессированы 20 председателей окрисполкомов, райисполкомов и горсоветов республики. Вместе с тем в докладной записке первого секретаря ЦК КП(б)Б П. К. Пономаренко на имя Г. М. Маленкова от 3 июля 1939 г. называется иная цифра – сняты с работы и арестованы во второй половине 1937 г. – начале 1938 г. около 50 председателей райисполкомов [227, с. 32, 34].

Эта последняя цифра представляется завышенной и, вероятнее всего, касается вообще снятых с работы председателей райисполкомов. Она была приведена П. К. Пономаренко для доказательства вредительства своих предшественников и проделанной им работы по «восстановлению революционной законности». Косвенным подтверждением этого является цифра в 46,6 % председателей райисполкомов и горсоветов, смещенных за 1937 г., и 20,4 % – за 1938 г. (на 1 октября 1938 г. в республике насчитывалось 90 районов и 35 городов), приведенная в марте 1940 г. секретарем ЦК КП(б)Б Г. М. Бойкачевым в справке «Воспитание, подбор и расстановка кадров». В ней в качестве основной причины смены районных и городских руководителей называлась переброска руководящих работников из одного района в другой («основная масса изменений произошла в результате несерьезного отношения к подбору председателей, ничем не оправданных переброек с одной работы на другую») [208, л. 176].

Сменяемость руководства районов и городов резко возросла (до 74 %) в 1939 г., однако это было уже связано главным образом с мобилизацией советских работников в структуры власти и управления западных регионов БССР [208, л. 176–177].

Заведующий сектором кадров советских организаций ЦК КП(б)Б Матвеев в феврале 1940 г. также отмечал, что «большим недостатком в работе сектора кадров советских организаций ЦК КП(б)Б, а также областных и районных комитетов КПБ... до сих пор не удалось закрепить руководящих работников на более продолжительное время,

а особенно председателей райисполкомов». Так, в Копыльском районе за два года (с февраля 1938 г.) сменилось семь председателей райисполкома: сначала занимавший эту должность Атрош после четырех месяцев работы был переведен в аппарат СНК БССР, сменивший его Токваль работал два месяца, после чего был переведен заместителем заведующего Минского областного финотдела. После него председателем райисполкома три месяца был Зайцев, перешедший на должность секретаря Минского облисполкома. Его на три месяца сменил Головкин, который ушел на должность райпрокурора. После него по четыре месяца каждый председателями были Павловский и Щербович (оба – освобожденные как несправившиеся). И, наконец, в июле 1939 г. был выдвинут седьмой председатель райисполкома – Поромчик [208, л. 112].

В целом на начало 1940 г. три четверти председателей райисполкомов работали на последнем месте менее года (табл. 5.5).

Таблица 5.5

Сменяемость председателей райисполкомов БССР в 1937–1940 гг.

Область	Стаж работы председателем на последнем месте, человек			
	с 1937 г.	с 1938 г.	с 1939 г.	с 1940 г.
Минская	–	3	24	–
Гомельская	–	1	16	–
Полесская	1	6	11	–
Витебская	–	8	15	–
Могилевская	4	4	14	1
Всего	5	22	80	1
В процентах	4,6	20,4	74,0	1,0

Источник [208, л. 113].

Одной из причин дефицита руководящих работников местных органов власти и управления был их низкий общеобразовательный и профессиональный уровень подготовки (табл. 5.6 и 5.7).

Таблица 5.6

Уровень образования работников райисполкомов (март 1933 г.), человек

Уровень образования	Председатели	Заместители председателей	Секретари	Инструкторы
Всего	75	55	64	53
Высшее	4	6	3	6
Среднее	10	13	16	5
Низшее	61	36	45	42

Источник [215, л. 1].

Таблица 5.7

Уровень образования руководителей сельских и местечковых Советов БССР (март 1933 г.), человек

Уровень образования	Сельские Советы			Местечковые Советы	
	Председатели	Заместители председателей	Секретари	Председатели	Секретари
Всего	1210	887	1185	52	52
Высшее	17	–	1	–	–
Среднее	34	22	86	1	4
Низшее	1159	865	1098	51	48

Источник [215, л. 12].

При этом в отношении районных руководителей заметна тенденция, характерная и в предыдущий период – чем выше их статус, тем ниже уровень образования. Для должности председателя райисполкома первостепенное значение играло не их образование, профессиональные навыки и умения управленца – все это заменялось главным качеством политического руководителя – готовностью выполнять все поручения и задания вышестоящих органов партии, навыками и опытом строгого проведения «классовой линии». А вот для инструкторов уже требовались и профессиональные в своей отрасли знания.

Такая же тенденция заметна и в отношении руководителей сельских и местечковых Советов. Здесь важнейшим фактором в занятии должности играла партийность: среди председателей сельсоветов члены и кандидаты в члены ВКП(б) составили 89,5 %, председателей местечковых Советов – 88,6 %, в то время как среди секретарей сельсоветов – 16,1 %, местечковых Советов – 3,9 %.

В 1930-е гг. в республике была предпринята попытка создать систему подготовки государственных управленцев, которые должны были быть не только «политически подготовленными», но и обладать широкими общими и профессионально-управленческими знаниями, навыками и умениями.

Высшее образование кадры советского государственного аппарата в БССР могли получить на факультете советского строительства и права БГУ. В связи с возросшими потребностями в специалистах-управленцах со стороны ЦИК и СНК БССР, наркоматов РКИ, юстиции и внутренних дел в августе 1930 г. Президиум ЦИК решил увеличить набор на факультет студентов с 80 до 150 человек, а также, учитывая «большой разрыв между потребностями на квалифицированных работников советского строительства и тем контингентом, который фактически подготавливается», поручил Наркомату просвещения в двухмесячный срок подготовить вопрос об организации на базе факультета самостоятельного высшего учебного заведения [228, с. 37].

7 июля 1931 г. СНК БССР принял постановление о реорганизации Белгосуниверситета. На основе его отдельных факультетов и отделений создавался ряд самостоятельных институтов, в том числе факультет советского строительства и права реорганизовывался в самостоятельный Институт советского строительства и права. Он должен был заниматься подготовкой «ответственных политических работников для советских и судебно-прокурорских органов». Институт непосредственно подчинялся ЦИК БССР. На учебу принимались лица со средним образованием, срок обучения составлял три года при условии наличия среднего образования [229]. Первым директором института был назначен Э. Я. Гершальм.

Набор студентов проходил сложно. В сентябре 1932 г. Секретариат ЦИК БССР отмечал, что три последних набора студентов были сорваны в связи с отсутствием предложений от местных органов власти. Большое количество студентов отчислялось (выпуск 1932 г. составил лишь 41 % от принятых). Отмечался низкий уровень знаний абитуриентов, недостаток преподавателей, плохие материально-бытовые условия для студентов и т. п. Секретариат определил в качестве основных приоритетов работы института подготовку руководящих и ответственных работников для райисполкомов и горсоветов, ответственных работников центральных учреждений, руководящих и ответственных работников органов юстиции и ГПУ, организаторов дела рационализации управления. Было решено для «улучшения под-

готовки пролетарской и колхозно-крестьянской прослойки студентов», принимаемых в институт, открыть при институте в 1932 г. подготовительное отделение, преобразовав его в 1933 г. в Рабфак [178, л. 346].

Довольно скоро возобладало представление вообще об отсутствии необходимости специальной подготовки специалистов для органов государственной власти и управления – на этих должностях вполне могут использоваться лица, получившие техническое, экономическое или юридическое высшее образование. В 1932 г. институт перешел в подчинение Наркомату юстиции БССР под названием Белорусский (Минский) государственный юридический институт.

Кадры низовых советских работников готовились также в совпартшколах (в 1934 г. – в четырех: Минской, Могилевской, Витебской и Гомельской). На советское отделение совпартшкол принимались члены и кандидаты в члены ВКП(б), комсомольцы, сочувствующие и беспартийные активисты, имевшие опыт практической низовой работы в советских органах не менее одного года. Требовался минимальный уровень знаний в объеме четырехлетки по общеобразовательным предметам, а также «знакомство с последними решениями партии и правительства и особенно с решениями XVII съезда ВКП(б)». Студентам предоставлялось общежитие, питание и довольно высокая по меркам того времени стипендия (в зависимости от успеваемости – от 110 до 175 р.). Планировалось в 1934 г. набрать 770 человек.

Поступавшие заполняли подробную анкету, где среди прочего указывали, состояли или нет в иных партиях, подвергались ли «репрессиям за политдеятельность» (если да, то когда, за что и какого рода), общее и партийное образование, средний заработок, наличие партийных наказаний, служба в армии (белой, царской, красной), участие в войне (мировой и гражданской), семейное положение и т. п. К анкете прилагалась краткая биография [230, л. 97–100].

Уровень подготовки выпускников совпартшкол в целом был низкий. Президиум ЦИК БССР в июне 1934 г. пришел к выводу, что значительная часть студентов Могилевской совпартшколы подготовлена слабо и «не может быть использована на руководящей работе в Советах». Среди основных причин такого положения указывались низкий уровень общеобразовательной подготовки поступавших, недостаточная связь теоретических занятий с практикой советской работы, недостатки в обеспечении школы литературой, учебными принадлежностями и оборудованием [231, л. 34–34 об.].

Наиболее массовой формой подготовки и повышения квалификации советских работников были краткосрочные курсы. Решения о проведении центральных (республиканских) курсов для советских работников (сроки, место, контингент, число слушателей, разрядка по районам) первоначально рассматривались на заседаниях Бюро ЦК КП(б)Б и только после их положительного решения с формулировкой «Разрешить ЦИК БССР организовать курсы...» Президиум ЦИК БССР начинал подготовку к их организации. Планы этих курсов готовились аппаратом ЦИК БССР, но окончательно утверждались отделами ЦК КП(б)Б.

Ежегодно Президиум ЦИК БССР проводил центральные курсы для председателей, секретарей и инструкторов райисполкомов и горсоветов, председателей сельсоветов и сельсоветов актива. Так, в 1932 г. были проведены следующие центральные курсы: трехмесячные для подготовки и переподготовки председателей сельсоветов, межрайонные курсы председателей сельсоветов полесских районов, двухмесячные курсы по подготовке секретарей райнацкомиссий, информаторов райисполкомов, председателей сельсоветов, председателей нацсоветов.

Необходимость повышения уровня подготовки советских кадров привела к признанию целесообразности вместо разрозненных и проводившихся время от времени краткосрочных курсов создания системы курсовой подготовки. Такая попытка была предпринята весной 1933 г. В марте 1933 г. Президиум ЦИК БССР для «подготовки новых кадров советского актива для замены вычищенных из советов классово-враждебных элементов» (на должности председателей и секретарей сельских и поселковых Советов) решил организовать постоянно действовавшие центральные годовичные курсы на 200 человек. При курсах одновременно должны были работать трехмесячные курсы для этой же категории советских работников на 150 человек. Особые двухмесячные курсы организовывались для секретарей нацкомиссий райисполкомов [232, л. 45].

Однако эти планы реализовать удалось частично: в 1933 г. Президиум ЦИК БССР организовал лишь двухмесячные курсы по подготовке секретарей райнацкомиссий, женщин-председателей сельсоветов, в 1934 г. – трехмесячные курсы по подготовке председателей нац-советов, инструкторов райисполкомов, а также курсы по подготовке женского советского актива и председателей нацсоветов. Всего за 1931–1934 гг. через разные центральные курсы было пропущено около 3000 советских работников [233, с. 282].

Краткосрочные курсы использовались и в качестве «пожарного» средства, позволявшего в кратчайшие сроки минимизировать низкую квалификацию местных кадров в проблемных сферах: в 1935 г. – курсы заведующих райфинотделами (35 человек), курсы секретарей сельсоветов по вопросу ведения первичного учета, отчетности и делопроизводства (803 человека) [224, л. 221], [234, л. 228–229].

Кроме центральных (республиканских) функционировали и краткосрочные (декадные или двухдекадные) районные курсы для руководства сельсоветов и сельского советского актива. Их организацией (после соответствующего решения либо Бюро ЦК КП(б)Б, либо местных партийных комитетов) занимались райисполкомы.

На местах к курсовой подготовке своих кадров относились если не отрицательно (отвлечение работников от выполнения своих обязанностей либо от участия в очередных политико-хозяйственных кампаниях), то без особой заинтересованности. Невыполнение утвержденных графиков подготовки кадров районами было явлением массовым. Даже по официальным сведениям запланированный минимум месячной курсовой подготовки в 4419 председателей сельсоветов и сельского актива на 1930 г. был провален: курсы были проведены лишь в 17 из 100 районов с охватом 268 человек, при этом в двух районах они прошли за три дня. Остальные районы никаких курсов не провели вообще. На центральных курсах женщин-председателей сельсоветов в том же году вместо 150 человек было подготовлено лишь 90 [134, с. 20].

В сентябре 1932 г. Секретариат ЦИК БССР констатировал, что «значительная часть районов вообще... не прислала на центральные курсы определенных кандидатов». Многие районы присылали на эти курсы даже неграмотных [178, л. 344]. Вместо запланированных 150 человек в 1932 г. трехмесячные курсы председателей сельсоветов закончили лишь 56 человек [233, с. 282].

И в 1935 г. ситуация не изменилась: в июле Президиум ЦИК БССР в очередной раз отмечал «систематическое невыполнение разверстки на центральные курсы» и направление лиц, «не соответствующих целевому назначению курсов» [234, л. 222 об.].

С середины 1930-х гг. стала развиваться заочная форма обучения советских кадров, которая предусматривала проведение ежемесячно двухдневных учебно-консультативных конференций заочников по восемь часов ежедневно [94, л. 1 об.]. Однако и во второй половине 1930-х гг. наиболее массовой формой повышения квалификации

советских работников оставались республиканские и местные краткосрочные курсы.

Как свидетельствуют документы, к концу 1930-х гг. проблему дефицита управленческих кадров в системе исполкомов местных Советов в целом удалось решить. Этому способствовали значительное повышение уровня материального обеспечения местных руководителей, принимавшиеся административные меры («мобилизации» кадров на наиболее важные участки работы), а также усилия по развитию высшего и среднего специального образования, повышению квалификации и переподготовки через различные курсы.

Более острой оказалась проблема текучести кадров в системе местных органов государственной власти и управления. Во-первых, частая смена состава управленцев была результатом проведения различного рода политических кампаний: кампания по «борьбе с нарушениями социалистической законности» 1932–1936 гг., партийная чистка 1933 г., проверка и обмен партийных билетов 1935–1936 гг., «районные процессы» 1937–1938 гг., мобилизация управленцев в западные области БССР 1939 г.

Во-вторых, центральные союзные и республиканские властные структуры таким образом стремились не допустить формирования местных элит как возможных центров влияния, нарушающих строгую вертикальную соподчиненность системы власти и управления и способных на самостоятельную трактовку партийных и государственных директив, средств и методов их реализации.

В-третьих, переброска работников на новые места и новые должности широко использовалась как метод исправления проблемных ситуаций в условиях дефицита руководителей, отвечавших необходимым политическим, профессиональным, образовательным и организаторским критериям.

Все это не позволило и к концу 1930-х гг. снизить остроту проблемы текучести кадров в исполнительных структурах местных Советов БССР.

Глава 6

«ЖИТЬ СТАЛО ЛУЧШЕ, ТОВАРИЩИ. ЖИТЬ СТАЛО ВЕСЕЛЕЕ»: ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА РАБОТНИКОВ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

Сложность анализа проблемы установления состояния и динамики изменения заработной платы работников местных органов власти и управления во многом обусловлена неполнотой и отрывочностью статистических сведений, разными подходами в выделении групп госслужащих в советской статистике. Так, в статистическом сборнике 1930 г. «Вопросы труда в цифрах. Статистический справочник за 1927–1930 гг.» выделяется лишь в целом группа «советские и торговые служащие» без их дифференциации [235]. В издании 1932 г. статистика советских служащих дополнена разделом «Среднемесячная заработная плата служащих отдельных должностей сельского административного аппарата в феврале 1927 и в январе 1928, 1929 и 1930 гг. (в руб.)» [236]. В официальной статистике 1936 г. появляется группа «государственные административные учреждения», которая по местным органам государственной власти и управления БССР включала: во-первых, управление окружное и районное (президиумы и отделы районных и окружных исполкомов, а также прокуратура, уполномоченные разных республиканских ведомств), во-вторых, горсоветы и их отделы, в-третьих, сельсоветы (председатели и секретари) [237].

Привлечение автором архивных материалов диктовалось тем, что большинство правительственных решений в 1930-е гг. по регулированию заработной платы советской номенклатуры не публиковалось, а рассылалось под грифом «секретно» и сохранилось лишь в архивных фондах.

В настоящем исследовании под понятием «заработная плата» используется ее определение, данное в первой статье Конвенции Международной организации труда № 95 от 1 июля 1949 г. «Об охране заработной платы»: «В целях настоящей Конвенции термин «заработная плата» означает, независимо от названия и метода исчисления, всякое вознаграждение или заработок, могущие быть исчисленными в деньгах и установленные соглашением или национальным законодательством, которые предприниматель должен уплатить, в силу письменного или устного договора о найме услуг, трудящемуся за труд, который либо выполнен, либо должен быть выполнен, или за услуги, которые либо оказаны, либо должны быть оказаны» [238].

Во второй половине 1920-х гг. заработная плата различных категорий работников местного советского государственного аппарата власти и управления (исполнительных органов местных Советов) росла, но росла неравномерно. Так, в БССР среднемесячная зарплата председателей райисполкомов увеличилась за 1927–1929 гг. на 50 %, а председателей сельсоветов – на 25 %. Эти показатели в основном соответствовали темпам роста заработной платы работников белорусских районных бюджетных учреждений (у районных агрономов рост на 47 %, сельских докторов – на 38 %, сельских учителей – на 31 %), но превышали темпы ее роста у рабочих ценовой промышленности БССР (на 24 %) [239, л. 36]. В это же время среднемесячная заработная плата рабочих ценовой промышленности в СССР увеличилась на 12 % [236, с. 130].

Уровень оплаты труда работников местной властной вертикали до начала 1930-х гг. был в целом невысокий. В 1928/29 хоз. г. средняя зарплата рабочих ценовой фабрично-заводской промышленности по Белорусской ССР составляла 70,95 р. в месяц (наиболее высокая зарплата была у рабочих швейной промышленности – 99,32 р., кожевенной – 98,80 р., металлообрабатывающей – 98,07 р., обувной промышленности – 88,24 р.), а председатель белорусского райисполкома (высшая районная советская номенклатурная должность) в СССР получал в среднем 70 р., председатель и секретарь сельсовета – по 28 р. [240, с. 332–333]. Да и в самих районах республики должности ряда специалистов оплачивались выше райисполкомовского руководства:

районный агроном в БССР в месяц получал 100 р., доктор в сельской местности – 95 р. [239, л. 36].

С началом массовой коллективизации, когда районы становились ее «узловыми пунктами», а их руководители – главными ее проводниками, зарплата местных чиновников значительно возросла: в январе председатели райисполкомов БССР получали 114 р. в месяц (рост на 23 %), члены райисполкома – 90,8 р. (на 33,5 %), председатели и секретари сельсоветов – 34 р. (на 21 %). Зарплата рабочих также увеличилась в среднем до 83,23 р., но этот рост составлял 11 % [236, с. 138, 148].

В 1930 г. на районном уровне в Белорусской ССР средняя месячная зарплата всех работников райисполкомов (и ответственных, и технических) выглядела достаточно привлекательной – 56 р. У других работников административных учреждений района она была ниже: в судебных районных органах (судьи и следователи, технический персонал) – 55,5 р., в районной милиции – 46,8 р. [236, с. 148].

В это время оплата труда части советских номенклатурных управленцев осуществлялась (как и ранее) по тарифам «ответственных политических работников», к которым в БССР по местным Советам относились председатели, заведующие отделами окружных и районных исполкомов, председатели городских Советов, а также их заместители.

Очередное положение об оплате этой категории служащих было утверждено НКТ СССР 25 ноября 1929 г. [241, л. 57–60 об.]. Оплата труда ответственных политработников осуществлялась по особой шестиразрядной шкале с разбивкой по пяти поясам. Официально никакой другой оплаты (кроме как за литературную и преподавательскую деятельность) они получать не имели право. Однако предусматривалось, что «кроме основных ставок для ответственных политработников может быть установлена дополнительная оплата в соответствии с перегруженностью работника, его квалификации и важности или ответственности выполняемой им работы». На практике «возможность» становилась обычной практикой. Кроме того, постановление союзного НКТ определяло размеры лишь минимальной основной ежемесячной зарплаты, а верхний ее уровень официально ограничивался только оплатой по следующему разряду.

Учитывая, что оплата труда ответственным политработникам устанавливалась местными окружными комиссиями, все это создавало широкие возможности для получения ими более высокой зарплаты.

Так, в Могилевском округе окружная комиссия установила председателю окрисполкома зарплату в 215 р. (вместо 110 р. – минимальной по положению НКТ СССР), председателю горсовета, заместителям председателя окрисполкома, заведующим окружными отделами 185 р. (вместо 100 р.), секретарям горсовета – 160 р. (вместо 90 р.). В Гомельском округе председателю окрисполкома и Гомельского горсовета определили по 225 р., их заместителям – по 200 р., председателям райисполкомов – по 120–150 р. [241, л. 38–39].

Размеры зарплат других категорий советских служащих (не только ответственных политработников) также нередко были выше официальных. В результате проверки в 1929–1931 гг. работники РКИ СССР выявили многочисленные факты нарушения государственным и хозяйственными органами установленных государственным нормированием и тарифными соглашениями ставок зарплаты служащих: их реальная зарплата увеличивалась путем присвоения наименования более высокой должности, выплаты сверхурочных лицам с ненормированным рабочим днем, оплаты выходных дней и т. п. А для покрытия новых расходов на оплату труда использовались средства из «незаконных источников» [242, л. 145].

Однако в пропагандистских целях населению транслировались именно размеры зарплаты советских руководителей без всех дополнительных начислений. В итоге секретарь ЦИК БССР А. И. Хацкевич в своем докладе на III сессии ЦИК БССР IX созыва (1930 г.) утверждал, что в начале 1930 г. председатели райисполкомов получали лишь по 100–110 р. [213, с. 143].

Подобная практика вносила хаотичность и разноречивость в зарплатную политику, нарушала плановость финансовой работы, создавая почву для нарушений финансовой дисциплины и для личностных конфликтов между руководителями разного уровня и разных административно-территориальных единиц. Еще с 1927–1928 гг. в СССР началась новая тарифная реформа, которая должна была повысить значение тарифной ставки в зарплате и снизить роль различных коэффициентов, доплат и премий. Планировалось унифицировать зарплату и обеспечить ее равномерное распределение по одним и тем же должностям. Все чаще стало применяться прямое государственное нормирование заработной платы с определением твердых окладов по бюджету без использования разрядной сетки. Такая система в большей степени отвечала интересам политики форсированного строительства социализма и четко вписывалась в формирующуюся строго централизованную модель управления обществом.

В начале 1930-х гг. фактически тариф ответственных политработников был ликвидирован. Регулирование заработной платы руководителей советских государственных органов власти и управления стало осуществляться вне тарифной сетки специальными решениями союзного и республиканского правительств. Соответственно возростала роль высшего партийного и советского руководства, которое могло повышать заработную плату отдельным категориям населения точно (в том числе и руководящих кадров) без необходимости ее повсеместного роста.

К концу 1930 г. в результате ликвидации окружного деления были пересмотрены ставки оплаты работников местной вертикали власти и управления. В декабре 1930 г. СНК БССР установил новые твердые ставки зарплат председателей райисполкомов и сельсоветов, заведующих отделами, районных инструкторов и инспекторов. Эти твердые ставки значительно превышали прежние даже с учетом «старых» надбавок. В городских Советах председатели стали получать в месяц от 100 р. (Городок, Сенно, Ветка, Червень, Чаусы, Чериков, Петриков) до 200 р. (Витебск и Гомель) и 225 р. (Минск), секретари – от 50 до 175 р., заведующие отделами (Минск, Витебск, Гомель) – 175 р., инспекторы – от 150 до 160 р. В райисполкомах председатели получали ежемесячно от 175 до 200 р., секретари – 150 р., заведующие земельными, финансовыми и административными отделами – 150 р., инспекторы (при отсутствии соответствующих отделов) – 140 р., остальные инспекторы – 130 р. Месячная зарплата председателей сельсоветов выросла до 50 р., секретарей – до 45 р. [243, л. 182–183 об.].

В результате (несмотря на ликвидацию окружного аппарата) за счет повышения заработка работников райисполкомов и сельсоветов затраты на содержание аппарата местных органов власти и управления возросли на 28 % [213, с. 143].

С этого момента председатели райисполкомов стали самой высокооплачиваемой категорией служащих в районе: ниже них были уже и районный агроном, и землеустроитель (160 р. в месяц), и доктор – заведующий районной больницей (150 р.), и доктор (130 р.) [213, с. 143].

Средства на содержание райисполкома и его структурных единиц занимали первое место в структуре расходов на содержание в целом всего районного управленческого аппарата. В 1931 г. средняя «стоимость» одного районного аппарата составляла 236,5 тыс. р., из них на содержание райисполкома выделялась 71 тыс. р. Следом шли райлеспромхоз – 43,3 тыс. р., райпотребсоюз – 34,6 тыс. р., райкол-

хозсоюз – 25 тыс. р., райкоопсоюз – 21,3 тыс. р., райбанки – 21 тыс. р., райкомы партии – 9,5 тыс. р. и т. п. [244, л. 64].

Очередное повышение оплаты труда советских административных работников произошло уже в 1931 г. Оно сопровождалось усилением ее дифференциации в зависимости от административного значения советского органа власти и управления в системе властных приоритетов, объемов работы и сферы ответственности. В русле кампании по укреплению приграничных районов более высокие зарплаты устанавливались для служащих, работавших в их управленческих структурах.

Решением СНК БССР от 6 ноября 1931 г. на 1932 г. зарплата председателей сельсоветов поднималась до 70 р. в месяц (в приграничных районах – 75 р.), секретарей – до 63 р. Для председателей 30 приграничных райисполкомов месячный оклад составил 200 р., для остальных – 185 р. Председатели крупных и наиболее экономически развитых районов стали получать от 215 р. (Полоцкий, Речицкий и Мозырский) до 225 р. (Бобруйский, Могилевский, Оршанский и Борисовский). Минский горсовет по оплате ответственных работников вошел в категорию учреждений республиканского уровня (председатель – 260 р., его заместитель – 225 р., секретарь – 200 р.). Работники горсоветов Витебска и Гомеля получали по первой категории (председатель – 240 р., его заместитель – 200 р., секретарь – 185 р.). Ко второй категории были отнесены Бобруйск, Могилев, Орша и Борисов (председатель – 225 р., его заместитель – 200 р., секретарь – 175 р.), к третьей – Полоцк, Мозырь и Речица (председатель – 215 р., заместитель – 185 р., секретарь – 160 р.) [177, л. 330–331].

Для повышения материальной обеспеченности работников районного и сельского аппаратов 27 мая 1932 г. ЦИК БССР постановил создать фонды для их премирования. Из имевшихся в районных бюджетах средств по статье «специальные ассигнования» формировался единый фонд премирования районных и сельских работников «за примерную работу и особенные достижения на основе социалистического соревнования и ударничества, а также за изобретения, технические усовершенствования и рационализаторские предложения». Фонд создавался за счет отчисления 0,5 % годового фонда зарплаты всех учреждений района, находившихся на местном бюджете, 0,25 % от сумм прибыли предприятий местного подчинения и 50 % от сумм экономии в результате внедрения изобретений и рационализаторских предложений. При этом премии выдавались как деньгами, так и в ви-

де предоставления дополнительного отпуска, мест в санаториях и домах отдыха, командировок по СССР [245, л. 41 об.].

Значительная часть средств из этих фондов шла на улучшение материального положения самой низкооплачиваемой категории номенклатурных работников – председателей сельсоветов. К основному окладу («пенсии», как это в то время называлось) некоторым из их, «учитывая материальное положение каждого, его работу по выполнению политико-хозяйственных кампаний и организационно-хозяйственному укреплению колхозов» райисполкомы выплачивали ежемесячную дотацию. На конец 1932 г. ее получали 165 председателей сельсоветов (18,4 % от общей их численности) на общую сумму 7420 р. в месяц (от 10 до 100 р. на человека). Дотации также получали 52 секретаря сельсоветов на общую сумму 1850 р. в месяц (от 10 до 100 р. на человека) [215, л. 37–38].

А в конце ноября 1933 г. решением правительства БССР оплата труда работников сельсоветов республики была уже официально значительно повышена: в зависимости от численности населения сельсоветов председатели стали получать от 100 до 200 р., секретари – от 80 до 160 р. [246, л. 4].

В условиях сокращения сферы товарно-денежных отношений, форсированного строительства социализма, массовой коллективизации и связанного с этим роста дефицита потребительских товаров (продовольственных и промышленных) часто на первый план выступал не сам уровень зарплаты, а возможность приобретения этого дефицита. В СССР с 1929 г. постепенно стали вводиться карточки на продовольственные и промышленные товары – сначала на хлеб, затем на сахар, мясо, чай и т. п. Так, Бюро ЦК КП(б)Б в августе 1930 г. приняло решение об установлении норм выдачи мяса рабочим городов Минска, Витебска, Гомеля, Борисова, Бобруйска, Орши и Речицы по 100 г на рабочего на протяжении 10 дней в месяц, членам их семей – по 50 г также в течение 10 дней в месяц, но только из остатков после обеспечения потребностей рабочих буфетов [131, л. 6]. В таких условиях нормированное распределение основных продуктов все шире распространяется и на местную номенклатуру. Секретариат ЦК КП(б)Б 1 октября 1930 г. принял решение «Об обеспечении районной руководящей «пятерки» продуктами питания и промтоварами». Эта «пятерка» (секретарь и заведующий орготделом райкома партии, председатели районной Контрольной комиссии, райисполкома и рай-

профбюро) в отношении снабжения их продуктами питания и промтоварами приравнивались к 1 (высшей) рабочей категории [196, л. 10].

В решении ЦК КП(б)Б от 16 декабря 1930 г. «Об улучшении материального обеспечения районных работников» была утверждена система материальных льгот уже для более широкого числа местных руководителей. Руководящие районные работники по обеспечению продовольственными и промышленными товарами приравнивались к нормам обеспечения рабочих. Белкоопсоюзу и райкомам партии поручалось организовать закрытые столовые для обслуживания районных работников и обеспечить эти столовые продуктами. Белорусский СНК получил задание выделить при окончательном составлении бюджета на 1931 г. средства на строительство домов для жилья районного аппарата власти и управления. Кроме того, секретари райкомов и председатели райисполкомов обеспечивались «книжным пайком» из расчета 50 р. на каждого. Под действие этого постановления ЦК КП(б)Б попадала уже вместо «пятерки» – «двадцатка» (20 номенклатурных работников районного уровня) [131, л. 210].

Список этой «двадцатки» (правда, в реальности их было 21) для обеспечения по первой категории был утвержден Секретариатом ЦК КП(б)Б 11 января 1931 г. Из советских работников в него вошли председатель и ответственный секретарь райисполкома, заведующие районными финансовым и земельным отделами, районные инспекторы торговли и просвещения [196, л. 128].

В январе 1931 г. по решению Политбюро ЦК ВКП(б) Наркомат снабжения СССР ввел всесоюзную карточную систему распределения основных продуктов питания и непродовольственных товаров (эта система действовала до конца 1935 г.). Столь широкое введение карточной системы на продукты питания и промтовары еще в большей степени сделало получение продуктов по карточкам мерилom социального статуса и положения в обществе. В апреле 1931 г. по многочисленным ходатайствам райкомов партии Секретариат ЦК КП(б)Б увеличил списки «двадцатки» по рабочему снабжению 1 категории в 17 районах до 30, в остальных – до 25 человек. Конкретный перечень вновь допущенных к этой льготе составляли сами местные партийные руководители [196, л. 195].

Дальнейшее расширение льгот было связано с их распространением на членов семей районных руководителей. 1 декабря 1931 г. Секретариат ЦК КП(б)Б принял Постановление «О продуктовом и промтоварном обеспечении районных руководящих работников», со-

гласно которому по 13 районам на централизованное снабжение по нормам рабочего снабжения по первому списку принимались 30 районных работников и 60 членов их семей, по 25 районам – 25 работников и 50 членов семей, по 26 районам – соответственно 20 и 40. Всего по 65 районам на централизованное обеспечение продовольственными и промышленными товарами переводились 1560 работников и 3120 членов их семей. Кроме того, в районах для районного актива создавались отдельные столовые, снабжение которых основными продуктами «должно было осуществляться только за счет их пайков». Устанавливались следующие нормы снабжения районных работников и членов их семей: в день на одного человека – 800 г хлеба, в месяц – 2,5 кг крупы, 2 кг рыбы, 1,5 кг сахара, 3 коробки разных консервов, 400 г растительного масла, 25 г чая, по одному куску мыла хозяйственного и туалетного. Кроме того, в паек на одного человека включались промышленных товаров на 10 р. в месяц (ткани, готовая одежда, обувь, трикотаж, папиросы, нитки) [247, л. 533–535].

Как соотносится этот состав нормированных продуктов со среднестатистическим набором продуктов среднестатистического советского человека второй половины 1920-х гг.? К такому набору тогда относились: мука (ржаная и пшеничная), хлеб (ржаной и пшеничный), крупа, картофель, овощи, ягоды и фрукты, мясо и сало, рыба, молоко, масло коровье, масло растительное, яйцо, сахар. Из него в начале 1930-х гг. паек районной номенклатуры включал только четыре позиции (хлеб, крупа, рыба, сахар), что еще раз подчеркивает всю глубину продовольственного кризиса, охватившего СССР. В расчете на одного взрослого в сравнении с докарточным (1928 г.) потреблением выросли ежемесячные нормы выдачи хлеба (24 кг в 1932 г. против 19,5 кг в 1928 г.), крупы (с 1,57 до 2,5 кг), рыбы (с 1,08 до 2 кг), а сахара – уменьшились с 1,94 до 1,5 кг. Рост потребления хлеба и крупы был свидетельством ухудшения сбалансированности питания, увеличения потребления богатыми углеводами продуктов, компенсировавших снижение потребления продуктов, насыщенных животным белком. В свою очередь рост потребления рыбы должен был восполнить существенный недостаток мяса в рационе питания (подсчитано по [248, с. XXIV–XXVI]).

Ситуация с продовольствием все более осложнялась. Специально для нужд райактива секретариат ЦК КП(б)Б 17 октября 1932 г. принимает особое решение о его снабжении на четвертый квартал 1932 г. Контингент номенклатурного снабжения по сельским районам

устанавливался в 6960 человек (в том числе 350 пайков выделялось специально для диетиков и «содержанцев»). В каждом районе в эту привилегированную группу вошло уже по 45 человек (среди прочих – председатель райисполкома и его заместитель, ответственный секретарь и начальник спецчасти райисполкома, заведующие финансовым, земельным отделами, отделами народного образования, труда и здравоохранения). При этом продолжала выделяться «пятерка» как самая привилегированная часть этой группы, которая снабжалась по нормам «специального пайка» (табл. 6.1) [249, л. 61–63, 100].

Таблица 6.1

Нормы снабжения районного актива БССР на 4-й квартал 1932 г.

Наименование продуктов	Группы управленцев	
	«Пятерка»	Другие члены районного актива
Мука ржаная, кг в месяц	12,16	12,16
Крупа, кг в месяц	1,50	1,20
Рыба, кг в квартал	3,00	0,50
Сельдь, кг в квартал	1,50	1,50
Сахар, кг в месяц	1,50	0,60
Масло растительное, л в месяц	0,50	0,30

Источник [249, л. 61–63, 100].

Заметно, что наполняемость номенклатурного набора за 1932 г. значительно снизилась: исчезли промышленные товары, консервы, растительное масло, чай, мыло. Только на уровне «пятерки» нормы снабжения сократились лишь по группе «крупа» при значительном росте потребления рыбы. Для остальной районной номенклатуры такое сокращение было более заметно (прежде всего по рыбе и сахару).

Вне этой очень важной льготы оставалась наиболее многочисленная группа советской административной номенклатуры – сельсоветовская. А ситуация для многих из председателей сельсоветов была действительно тяжелая. В 1930-е гг. была широко распространена практика «переброски» председателей сельсоветов с одного места на другое – для того времени излюбленное и простое средство «ликвидации прорывов» – решения проблем в том или ином сельсовете за счет частой ротации кадров. Приехавшие на новое место работы

председатели сельсоветов своего хозяйства на новом месте не имели, покупать продукты за деньги в колхозах в 1933 г. им запрещалось, цены на «вольном рынке» были слишком высокие для их зарплаты. Ссылки работников республиканского Наркомата снабжения на необходимость использования местных резервов, по оценке районных руководителей, были лишь «ничем не обоснованной фразой». Председатель Речицкого райисполкома Б. Савков осенью 1933 г. отмечал: «Если задается работникам Наркомснаба вопрос – каким образом создать местные ресурсы, они отделяются молчанием». Однако поднятый в это время председателями ряда районов республики вопрос о включении работников сельсоветов (или хотя бы части их) в списки централизованного снабжения так решен и не был [222, л. 14, 46]. В свою очередь тяжелое материальное положение работников сельсоветов создавало почву для массы злоупотреблений своим положением (главным образом это были растраты денежных средств сельсоветов, наложение штрафов на единоличников и колхозников и присвоение полученных денежных сумм и имущества).

В 1935 г. прошло очередное повышение зарплаты председателей райисполкомов. На основе постановления ЦИК и СНК СССР и в БССР с 1 августа 1935 г. устанавливались новые дифференцированные месячные оклады председателям райисполкомов: в 12 районах – по 450 р., в 39 районах – по 400 р., в 37 районах – по 375 р. Ставки остальных ответственных и технических работников райисполкомов оставались на прежнем уровне [250].

Всего лишь через полгода – новое повышение зарплат председателей райисполкомов. Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 февраля 1936 г. с 1 февраля зарплаты половины председателей райисполкомов возросли до 650 р., в остальных – до 550 р., их заместителей – соответственно до 550 и 450 р., руководителей районных земельных, финансовых и торговых отделов – до 500 и 400 р. [225, л. 22]. Таким образом, за пять лет (с 1931 по 1936 г.) оплата труда руководящего состава районных органов государственной власти и управления выросла в среднем в три раза.

К середине 1930-х гг. заработная плата районной номенклатуры значительно превосходила заработок рядовых госслужащих (табл. 6.2).

Таблица 6.2

**Среднемесячная зарплата работников государственных
административных учреждений БССР (март 1936 г.)**

Отрасль	Число работников	Зарплата в месяц, р.	Процент от среднемесячной зарплаты по БССР
Всего по всем отраслям	596 399	165	100
В том числе			
Государственные административные учреждения	14 515	208	126,0
В том числе			
Управление центральное (союзное и республиканское)	2294	283	171,5
Управление окружное и районное ¹	5898	218	132,1
Горсоветы самостоятельных городов ²	716	224	135,8
Горсоветы городов, подчиненных райисполкомам ³	227	178	109,2
Сельсоветы	5380	163	98,8

Примечания:

¹Учитывались президиумы и отделы окрисполкомов и райисполкомов, а также другие учреждения районного и окружного значения (прокуратура, инспектура НХУ, уполномоченные Комитета заготовок СНК и т. п.).

²Учитывались отделы горсоветов и городские отделы наркоматов и республиканских учреждений.

³Разработка автора на основе [237, с. 20–21].

Даже средние показатели оплаты труда всех работников окружного и районного уровня (руководителей и рядовых исполнителей) в БССР свидетельствуют, что больше их получали лишь 5,5 % рабочих и служащих БССР. Официальная статистика фиксировала: больше получали в среднем в проектных организациях, институтах и бюро (360 р.), вузах (331 р.), органах управления народным хозяйством (255 р.), общественных организациях (в том числе в профсоюзах), на-

учных обществах (226 р.). Выше была и средняя зарплата ИТР в строительстве (352 р.), в крупной промышленности (344 р.), рыбных промыслах (316 р.), МТС (317 р.).

Абсолютное же большинство рабочих и служащих республики (94,5 %) получали менее средней зарплаты работников окружных и районных органов власти и управления: рабочие в крупной промышленности – 175 р., в мелкой – 132 р., в строительстве – 180 р., в МТС – 178 р., в совхозах – 101 р.; работники здравоохранения – 176 р., просвещения – 166 р., культуры – 139 р. Среди структурных подразделений окрисполкомов и райисполкомов наиболее высокой была средняя зарплата у работников отделов народного образования (222 р.), менее всего получали в отделах социального обеспечения (177 р.) [237, с. 150, 152, 154, 250, 257, 264, 271].

Таким образом, к середине 1930-х гг. работа в районных и окружных органах власти и управления стала с точки зрения уровня зарплаты значительно более привлекательной, чем в конце 1920-х гг. Важно учитывать, что такую зарплату госуправленцы получали в районах, где отсутствовала крупная промышленность, вузы, НИИ и проектные организации с их более высокой оплатой труда. Но обычно люди сравнивают свой уровень материального достатка с теми, кто их окружает, мало обращая внимание на тех, кто живет и работает в иных местностях и иных условиях. К тому же для получения более высокой зарплаты, фиксированной статистикой, необходимо было не только сменить место жительства и место работы, не только «вписаться» в новое для большинства жителей районов жизненное пространство больших городов, но и получить высшее (прежде всего – техническое) образование. А для работников местного звена власти и управления таких жестких требований не предъявлялось, что позволяло и при невысоком уровне образования и общей культуры чувствовать себя успешным и материально обеспеченным (в сравнении с абсолютным большинством жителей районов) человеком.

К тому же жизнь в райцентрах требовала меньше денег, чем в городах, особенно крупных (табл. 6.3), что делало реально «дороже» получаемую местной номенклатурой зарплату.

Цены на колхозных рынках (январь 1936 г.)

Продукты	Единица измерения	Города	В том числе Минск	Районные центры (средние цены)
Мука ржаная	Копеек за кг	От 120–150	145	128
Картофель	То же	20	27	14
Мясо говяжье	«–»	722	700	535
Баранина	«–»	680	700	568
Свинина	«–»	844	950	773
Масло сливочное	«–»	1839	1350	1586
Яйцо	Копеек за десяток	579	800	435
Молоко	Копеек за литр	133	160	111

Источник. Разработка автора на основе [251, л. 29–38].

29 апреля 1939 г. постановлением СНК СССР устанавливались новые месячные ставки оплаты труда председателей и секретарей сельсоветов. Особо подчеркивалось, что эти ставки «твердые» и «не подлежат изменению со стороны местных исполнительных комитетов». Зарплата работников дифференцировалась в зависимости от численности населения сельсовета: председателей – от 150 до 300 р., секретарей – от 125 до 200 р. [252, л. 43].

Появление областей в БССР потребовало официального оформления ставок работников областного аппарата власти и управления. В июне 1939 г. на основе специального постановления СНК СССР «О заработной плате руководящих работников советских республик» (изданном под ставшим уже совершенно обыденным грифом «секретно») в республике устанавливалась зарплата основным руководящим работникам облисполкомов. По уровню заработной платы Минский облисполком был отнесен ко второй группе, Витебский, Гомельский, Могилевский и Полесский – к четвертой [253, л. 71–78].

В марте 1940 г. СНК СССР в дополнение к своему июньскому постановлению установил оплату труда работников исполкомов западных областей БССР. Белостокский облисполком вошел во вторую группу, остальные (Барановичский, Брестский, Вилейский, Пинский) – в третью. В результате зарплата председателей Минского и Белосток-

ского облисполкомов лишь незначительно уступала зарплате председателя белорусского правительства (2000 р.) и была даже выше зарплаты республиканских наркомов (1600–1700 р.) (табл. 6.4).

Таблица 6.4

**Заработная плата руководящего состава
облисполкомов БССР (1940 г.), р. в месяц**

Должность	Облисполкомы		
	Минский, Белостокский	Барановичский, Брестский, Вилейский, Пинский	Витебский, Гомельский, Могилевский, Полесский
Председатель	1800	1600	1400
Заместители председателя, заведующие промышленным отделом	1200–1400	1000–1200	800–1000
Заведующие остальными отделами	1100–1200	900–1000	800–1000

Источник. Разработка автора на основе [21, л. 115], [253, л. 71–78].

В марте 1940 г. были утверждены и новые ставки оплаты труда руководящих советских районных работников (табл. 6.5).

Таблица 6.5

**Ставки заработной платы руководящих работников
райисполкомов БССР (март 1940 г.), р. в месяц**

Должность	Группа		
	1	2	3
Председатели	1300	1100	1000
Заместители председателей	1100	1000	950
Заведующие отделами: земельным, народного образования, финансовым, здравоохранения, дорожным и местной промышленности, секретари райисполкома, председатели плановых комиссий	800	700	600
Заведующие отделами: торговли, социального обеспечения, коммунального хозяйства	700	600	500

Источник [181, л. 117–117 об.].

К первой группе (согласно требованию СНК СССР) было отнесено 20 % всех районов республики, ко второй – 30 %, к третьей – 50 %.

Безусловно, оценить уровень материального достатка разных категорий населения 1930-х гг. (и не только в эти годы) в условиях советской действительности, опираясь только на официальные статистические данные, крайне сложно. Даже в традиционной рыночной экономике уровень заработной платы не может быть основным индикатором материального достатка человека – существенную роль играют также различного рода дивиденды от акций, биржевых операций, операций с собственностью и тому подобных рыночных механизмов. В советской системе централизованного распределения заработная плата служила формальным показателем возможности человека получить большую или меньшую часть товаров и услуг, производимых обществом. Второй (не менее важный) аспект материального достатка – это реальная возможность такого получения в условиях тотального дефицита, зависевшая от социального статуса человека и прежде всего принадлежности к той группе, которая от имени всего народа распределяла эти товары и услуги. В связи с этим уровень заработной платы работников местного государственного аппарата власти и управления лишь частично характеризует их материальное положение.

Тем не менее следует отметить, что в результате целенаправленных действий союзного партийно-советского руководства уже к середине 1930-х гг. заработная плата советских служащих органов местной государственной власти и управления (районных и окружных исполкомов, городских Советов) значительно превысила уровень заработной платы основных категорий населения республики. Учитывая в целом низкий уровень материального достатка жителей (не только сельских, но и городских), размеры официально получаемой заработной платы позволяют отнести районную и областную советскую номенклатуру (исключая ее самый массовый слой – руководителей сельсоветов) к наиболее обеспеченным категориям советских людей. И это – даже оставляя вне рамок исследования наличие различного рода льгот и привилегий (в данной работе автор использовал лишь отдельные фрагменты этой проблемы, которая в целом требует дальнейшего поиска соответствующих документов и их научного анализа), разных форм прямого или скрытого использования служебного положения в личных целях (см. главу 7), получивших (несмотря на все «чистки» и репрессии 1937–1938 гг.) в эти годы широкое распространение в среде местного руководства.

Глава 7

ГОСУДАРСТВО В БОРЬБЕ С ДОЛЖНОСТНЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ: ОТ ПОЛИТИЧЕСКИХ КАМПАНИЙ К «ПРЕОДОЛЕНИЮ ПЕРЕЖИТКОВ ПРОШЛОГО»

7.1. Борьба с должностными преступлениями в период «великого перелома» (1929–1932 гг.)

До 1922 г. в советских правовых нормативных актах состав должностных преступлений четко не был обозначен, однако анализ документов позволяет сделать вывод, что к ним прежде всего относились хищения, подлог, спекуляция, взяточничество и «дискредитация власти». С 1 июля 1922 г. Постановлением ЦИК БССР в действие на территории республики был введен Уголовный Кодекс РСФСР 1922 г., который с 1924 г. стал официально называться «Уголовный Кодекс Белорусской ССР» (УК БССР). Глава 2 этого кодекса (ст. 105–108) содержала перечень должностных преступлений: злоупотребление властью, превышение власти, бездействие власти, небрежное отношение к службе, дискредитирование власти, постановление неправосудного приговора, нелегальное задержание, нелегальный привод, принуждение к даче показаний на допросе, присвоение средств либо других ценностей, получение взятки, провокация взятки, служебный подлог, разглашение не подлежащих оглашению сведений, непредставление необходимых сведений по требованию центральных или местных властей [254].

15 ноября 1928 г. был введен в действие новый Уголовный Кодекс БССР [253]. Раздел 5 «Должностные преступления» (ст. 195–213) расширял прежний перечень должностных преступлений. Так, отдельно выделялась статья «хищения», появились статьи «нарушения законодательства о труде», «нарушения коллективного договора», «заключение заведомо невыгодных договоров и сделок», «понуждение к половой связи лица, от него по службе зависящего». В Кодексе было закреплено разделение понятий «должностное преступление» и «должностной проступок». Все неправомерные действия должностного лица, которые носили систематический характер или совершались из корыстных или иных личных мотивов, либо имели особо тяжелые последствия, признавались должностными преступлениями, все иные – должностными проступками. Соответственно, степень наказания за должностные проступки была значительно ниже, чем за должностные преступления.

УК БССР давал определение должностному лицу: «под должностными лицами разумеются лица, занимающие постоянные или временные должности в государственном, общественном или кооперативном учреждении или предприятии».

Перечень должностных преступлений по УК БССР 1928 г. включал: небрежное или недобросовестное отношение должностного лица к своим служебным обязанностям, волокиту и протекционизм; превышение власти; незаконное задержание, привод или взятие под стражу; вынесение судьями неправосудного решения; нарушения законодательства о труде; нарушения коллективных договоров; нарушения правил торговли; понуждение к половой связи лица, от него по службе зависящего; присвоение или растрата денег, ценностей или иного имущества, находящегося по его службе; хищения; заключение заведомо невыгодных договоров и сделок; взяточничество (получение взятки и дача взятки); внесение в официальные документы заведомо ложных сведений; сообщение сведений, не подлежащих оглашению; совершение действий, подрывающих авторитет органов власти.

Наиболее широкое применение в практике 1930-х гг. получили ст. 196 («небрежное или недобросовестное отношение должностного лица к своим служебным обязанностям, волокита и протекционизм»), ст. 197 («превышение власти»), ст. 204 («присвоение или растрата денег, ценностей или иного имущества, находящегося по его службе в его ведении»), ст. 205 («хищения»).

Борьба с должностными преступлениями в начальный период реализации стратегии форсированного строительства социализма

(1929–1932 гг.) осуществлялась, во-первых, в рамках начавшейся еще в 1929 г. по решению XVI конференции ВКП(б) (апрель 1929 г.) массовой чистке советского аппарата. Постановление конференции определяло контингент госслужащих, подлежащих «вычищению» из советского аппарата: «разложившиеся, извращающие советские законы, срацивающиеся с кулаком и нэпманом, мешающие бороться с волокитой и ее прикрывающими, высокомерно, по-чиновничьи, по-бюрократически относящиеся к насущным нуждам трудящихся, *растратчики, взяточники, саботажники, вредители, лентяи*» [84, с. 473].

Все «вычищенные» подразделялись на три категории по основаниям и последствиям увольнения. К первой категории относились лица, результат деятельности которых «показывает абсолютную невозможность их исправления и безусловность вреда, наносимого их работой в советском аппарате интересам рабочего класса». К ним применялись наиболее жесткие меры: увольнение без права работы в советском аппарате, лишение права на выходное пособие, на пенсию по социальному страхованию и пособие по безработице, снятие с военного учета. Вторую категорию составляли лица, которых было «вредно оставить на работе в данном учреждении или в данной местности», но они «могли еще исправиться». Их рекомендовалось использовать в учреждениях иного типа или такого же типа, но в другой местности. Третья категория лиц перемещалась с ответственных на технические должности в тех же учреждениях и предприятиях, где они работали до чистки [256, л. 223–228].

Основная работа по чистке советского аппарата была осуществлена в 1930 г. По официальным данным в подготовительной работе к этой кампании приняли участие до 500 тыс. человек, а непосредственно в ней участвовали более семи тысяч. К X Всебелорусскому съезду Советов (февраль 1931 г.) в основном чистка была закончена на районном и окружном уровнях, частично – на уровне республиканских наркоматов и учреждений. В результате в окружных и районных советских органах и учреждениях проверили 18 422 человека, из них по первой категории «вычистили» 759 человек, по второй категории – 1064, по третьей – 778, а 2724 получили разного рода наказания [78, с. 20].

С 1932 г. кампания по чистке стала сворачиваться. Постановление ЦКК–НК РКП БССР от 2 февраля 1932 г. отмечало, что дальнейшая проверка и чистка советского аппарата должна проходить не в порядке кампании, а стать повседневным методом работы органов

контроля. При этом указывалось на необходимость отказаться от тотального характера чистки, а проводить ее только там, где «плохо исполняются задания партии и правительства» и где «невыполнение планов явно свидетельствует о непригодности людей, о недостатках структуры и системы работы данного учреждения (организации), части или группы работников, ответственных за невыполнение того или другого задания».

Смягчалась степень наказания подвергнутых чистке по второй и третьей категориям. Наказания ограничивались сроком от одного до трех лет, после чего они снимались при условии отличных отзывов о работе со стороны администрации и общественных организаций. Наказания же для лиц первой категории сохранялись [257, л. 8–9].

А 1 августа 1932 г. в соответствии с Постановлением Президиума ЦКК ВКП(б) от 15 июля 1932 г. Президиум ЦКК КП(б)Б принял решение ликвидировать все существующие самостоятельные комиссии по чистке советского аппарата от республиканских до районных и городских. Работа по улучшению и укреплению советского аппарата возлагалась на обычные органы контроля республиканского объединенного партийно-государственного контрольного органа ЦКК–РКИ [257, л. 150].

В целом массовая чистка советского аппарата какой-либо существенной роли в борьбе с должностными преступлениями не сыграла. Главным ее результатом стал политический – из советского аппарата управления увольняли в массовом порядке работников, которые составляли если не реальную, то потенциальную опасность для советской власти («классово-чуждые элементы»). Они заменялись выходцами из рабочих и крестьян – людьми, в профессиональном отношении мало подготовленными для выполнения управленческих функций, но вызывавшими больше доверия у партийно-советских властей по своему социальному происхождению. Об этом свидетельствует перечень мотивов увольнения в результате этой чистки: «искривление классовой линии, связь с чуждыми элементами», «бюрократизм, волокита, халатность», «вредительство», «лжеспециалист, непригодность к работе». Выборочные сведения (по г. Гомелю и Гомельскому сельскому району) показывают, что основными причинами являлись «искривление классовой линии, связь с чуждыми элементами» (59 %), а также «бюрократизм, волокита, халатность» (35 %) [258, л. 106–108].

Во-вторых, в это время велась и непосредственная борьба с преступлениями по должности. Привлечение к судебной ответственности

за должностные преступления на рубеже 1920–1930-х гг. принимает массовый характер. При этом с 1930 г. заметен быстрый рост числа осужденных за должностные преступления – в сравнении с 1928 г. (годом принятия УК БССР) прирост составил 367 %, а в следующем, 1931 г., – 596 %. По данным Наркомата юстиции (НКЮ) БССР (данные 1937 г.) в 1930–1931 гг. за должностные преступления в 1930 г. было осуждено 9089 (16 % всех осужденных), в 1931 г. – 14 444 (21,6 %) человек [259, л. 4–6].

По сведениям того же НКЮ БССР (но по информации 1933 г.) в 1930 г. по статьям «должностные преступления» было осуждено 6920 человек (14,3 % от всех преступлений), в 1931 г. – 9769 (19,2 %). Более половины осужденных за должностные преступления за 1930–1931 гг. прошли по ст. 196 УК БССР «Небрежное или недобросовестное отношение должностного лица к своим служебным обязанностям, волокита и протекционизм, а также невыполнение должностным лицом действий, которые оно по обязанности своей службы должно было выполнять» (8930 человек, или 53,5 %), 2155 человек (12,9 %) – по ст. 204 УК БССР «Присвоение или растрата должностным лицом денег, ценностей или иного имущества, находящегося по его службе в его ведении» [260, л. 53].

Несмотря на различие в цифрах тенденция роста должностных преступлений вполне очевидна. С начала 1930 г. по середину 1932 г. наиболее актуальным становится уголовное преследование должностных лиц за невыполнение важнейших хозяйственно-политических кампаний (заготовки леса, льна, зерна, мяса, картофеля, мобилизация средств, строительство, подготовка к посевной и уборочной, лесовывоз). Реализация нового курса на форсированное строительство социализма с ускоренной индустриализацией предполагала изъятие из села необходимого для промышленности сырья, продовольствия для удовлетворения растущих потребностей города, а также продажи его за границу и закупки промышленного оборудования для новостроек пятилетки.

В таких условиях хозяйственно-политические кампании в деревне превращались в одно из решающих условий успешной борьбы за построение социализма в одной стране. Пленум Верховного Суда БССР в своем решении 10 октября 1931 г. прямо отметил, что «успешное и своевременное выполнение хозяйственно-политических кампаний имеет очень важное политическое и хозяйственное значение для нашей страны» и «категорически предложил» всем народным судам принять в них самое активное участие [242, л. 167].

В результате за март–декабрь 1931 г. к уголовной ответственности за невыполнение важнейших хозяйственно-политических кампаний в БССР было привлечено 766 человек (578 – работников сельсоветовских, 188 – районных учреждений). Мерой наказания для них главным образом были принудительные работы (516 человек, или 67,4 %) и общественное порицание (139 человек, или 18,1 %). Реальные же сроки лишения свободы получили лишь 69 человек (9,0 %). Гораздо более жестко карались крестьяне: циркуляром от 28 марта 1931 г. за подписью М. А. Левкова (наркома юстиции и Прокурора Республики) всем участковым прокурорам и народным судьям отменялось как «правоопportunистическое» данное в декабре 1930 г. указание о том, что твердые задания кулакам и зажиточным «должны быть совершенно реальными и соответствующими возможности их выполнения» [259, л. 112]. За март–декабрь 1931 г. за невыполнение заданий госзаготовок осудили 7365 крестьян, из которых к лишению свободы приговорили 3110 человек (42,2 %), а к принудительным работам и общественному порицанию – 2377 (32,3 %) (подсчитано по [259, л. 32]).

При этом массовое применение на селе местными советскими работниками насильственных неправомерных действий при обеспечении выполнения госпоставок (незаконные штрафы и конфискация имущества, аресты, запугивания, применение физической силы) в большинстве случаев негативной реакции в начале 1930-х гг. ни партийных, ни советских, ни правоохранительных органов не вызывали. Главное – выполнение государственных заданий, а не средства его достижения.

Характерно поведение прокурора Петриковского и Копаткевичского районов. В 1931 г. в результате проверки им были установлены факты принудительного взыскания штрафов за невыполнение твердых заданий крестьян-середняков в нарушение существовавшего законодательства, незаконное изъятие и присвоение имущества руководителями сельсоветов. Тем не менее сессия народного суда при участии этого прокурора за сентябрь–октябрь 1931 г. осудила 47 крестьян за невыполнение ими твердых заданий (30 из них были приговорены к лишению свободы), но не было возбуждено ни одного дела по фактам нарушений законности [37, с. 54–55]. Только в исключительных случаях местные руководители за применение незаконных методов проведения хозяйственных кампаний подвергались уголовным преследованиям. В частности, Наркомат юстиции в 1932 г. сообщал о факте возбуждения Прокуратурой Республики уголовного дела на председателя Клиновицкого

сельсовета Червенского района, который практиковал арест неплательщиков налогов и содержание их в холодной церкви по два дня. Кроме того, однажды он посадил в эту церкви под арест члена сельсовета за «недосмотр по заготовкам» [261, л. 65].

Вместе с тем даже ограниченное привлечение к уголовной ответственности местных советских работников за невыполнение хозяйственно-политических кампаний, с одной стороны, формировало у населения их негативный образ, с другой – усиливало текучесть кадров районного и (особенно) сельсоветовского звеньев управления, что в условиях кадрового дефицита создавало для республиканского руководства множество управленческих проблем. В связи с этим белорусское партийно-советское руководство в 1931 г. как «политически вредное» трактовало рост числа уголовных дел по должностным преступлениям советских работников низового звена. В советской действительности 1930-х гг. право всегда рассматривалось как воля государства (читай «партии – И. Сталина»), возведенная в закон. Политическая целесообразность всегда стояла превыше норм закона, потому и сами законы, и их правоприменимость определялись менявшимися представлениями о политической целесообразности. Заслушав сообщение Прокурора Республики, Президиум ЦИК БССР 5 октября 1931 г. принял не подлежащее оглашению постановление [42, л. 318], наглядно демонстрирующее и «социалистическое» понимание законности высшими органами власти, и роль органов юстиции в советской действительности как органов политических, выполняющих роль реализатора указаний и распоряжений партийно-государственных органов власти, а не блюстителя закона. В частности, отмечалось, что «отдельные органы юстиции в ряде случаев *безосновательно* возбуждали массовые судебные дела против работников низового советского аппарата тогда, когда это не вызывалось *необходимостью и целесообразностью*» (выделено авт.). Недовольство вызывали не сами нарушения законодательства («безосновательные судебные дела»), а прежде всего отсутствие в них «целесообразности и необходимости». Президиум ЦИК БССР фактически утверждал, что в зависимости от политической целесообразности и необходимости в действиях прокуратуры вполне допустимы, правомерны и даже необходимы как защита гражданских прав человека, так и их нарушение. За одни и те же действия должностное лицо могло быть как привлечено к уголовной ответственности, так и остаться безнаказанным.

Считая, что в данный конкретный момент политически целесообразно снизить активность прокуратуры в борьбе с должностными

преступлениями, Президиумом белорусского ЦИК ставилась задача переквалифицировать многие должностные преступления в должностные проступки с дисциплинарными мерами наказания. Основной упор предлагалось сделать на усиление «живого руководства и практической помощи низовому советскому аппарату» со стороны центральных учреждений, райисполкомов и горсоветов, используя в качестве наказания прежде всего меры дисциплинарного воздействия, отзыв неспособных членов Советов избирателями, одновременно ликвидировав практику массового привлечения низовых работников к судебной ответственности.

В таком духе 18 октября 1931 г. принял свое решение и Президиум Верховного Суда БССР. Проанализировав дела о служебных преступлениях работников низового советского аппарата, он констатировал, что следственные органы «не всегда обсуждают вопрос о целесообразности и обоснованности привлечения к ответственности этой категории работников», в результате чего продолжается «расширенное привлечение к судебной ответственности должностных лиц района за мелкие, не имеющие значения, должностные проступки». В целях преодоления такой ситуации Президиум потребовал направлять дела по обвинению советских работников районного и сельсоветовского уровней в служебных преступлениях или проступках исключительно через следователя: сам следователь принимает решение – направить дело в суд для уголовного преследования или в другие инстанции для применения дисциплинарных мер [262, л. 24–26].

Вполне закономерно, что после этого активность уголовного преследования местных советских работников правоохранительными и судебными органами значительно снизилась. За январь–июнь 1932 г. за невыполнение важнейших хозяйственно-политических кампаний в БССР (не относившихся к категории «социально-опасных») осудили только 250 человек (215 членов сельсоветов и 35 работников районных органов), в том числе приговорили к лишению свободы 37 человек, а к принудительным работам и общественному порицанию – 220. Одновременно ограничили и масштабы преследований крестьян: передано суду 2205 человек, из которых 560 (25,4 %) получили различные сроки лишения свободы, 1073 (48,9 %) – принудительные работы и общественное порицание [263, л. 103].

А в 1935 г. и вовсе были отменены приговоры и объявлена амнистия заключенным по делам о невыполнении заготовительных заданий должностным лицам на том основании, что «совершенные указанными выше должностными лицами преступления не были связаны

с какими-либо корыстными мотивами и являлись в подавляющем большинстве случаев результатом неправильного понимания осужденными своих служебных обязанностей...» [34, с. 199].

Таким образом, в 1930–1932 гг. мероприятия по борьбе с должностными преступлениями оказались вписаны в рамки политико-хозяйственных кампаний по обеспечению выполнения различного рода государственных заготовок. Меры наказания в отношении должностных лиц в это время были довольно мягкие – в абсолютном большинстве работники сельсоветов и райисполкомов за «срывы политико-хозяйственных» кампаний получали принудительные работы или общественное порицание, реальные же сроки лишения свободы – только в редких случаях. Политическая целесообразность (в ее понимании высшим партийно-советским руководством) как высший советский правовой императив в начале 1930-х гг. требовала ограничить уголовные преследования должностных лиц, по сути выполнявших незаконными методами главный государственный заказ – изъять из сельского хозяйства в максимальных объемах средства для обеспечения реализации стратегии форсированного строительства социализма.

7.2. Борьба с нарушениями «революционной законности» в БССР (1932–1936 гг.)

С лета 1932 г. вектор борьбы с должностными преступлениями меняется. Первый период массовой коллективизации с повсеместным использованием карательных методов и беззакония породил у многих местных руководителей чувство безнаказанности. Особенно многочисленные должностные преступления фиксировались среди председателей сельсоветов. Главным образом они выражались в растратах и незаконном изъятии имущества у единоличников и колхозников. В последнем случае «схемы» преступления были похожие: на единоличников налагались многочисленные незаконные штрафы, которые впоследствии частично или в полном объеме присваивались сельсоветовскими работниками. Нередко председатели сельсоветов забирали себе и все собранные с крестьян налоги.

Подобные действия местных советских органов власти приобрели широкие масштабы. Массовость и хаотичность применения мер принуждения на местах снижали степень управляемости из союзного центра, создавали угрозу формировавшейся жесткой вертикальной структуре власти и управления. Требовалось ввести репрессивные

действия местных властей в рамки, устанавливаемые и контролируемые сверху. 25 июня 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли Постановление «О революционной законности» [264]. В нем признавалось наличие «значительного числа нарушений революционной законности со стороны должностных лиц и искривлений в практике ее проведения, особенно в деревне». Правительства союзных и автономных республик и органы прокуратуры обязывались провести проверку поступивших заявлений о фактах нарушений должностными лицами революционной законности, обеспечить скорейшее рассмотрение таких дел и наложение мер взыскания вплоть до придания суду в отношении должностных лиц, допустивших эти нарушения. Особо выделялась необходимость проверки практики наложения штрафов работниками райисполкомов и сельсоветов (прежде всего в ходе различных сельскохозяйственных кампаний) и в кратчайшие сроки отменить и снять административные штрафы и взыскания, наложенные в нарушение общесоюзного и республиканского законодательства. Предписывалось устранить факты наложения твердых заданий, раскулачивания в отношении колхозников и середняков-единоличников, при этом «последовательно проводя установленные советскими законами задания и меры в отношении кулацких элементов». По сложившейся практике аналогичное постановление 7 июля 1932 г. приняли ЦИК и СНК БССР [265].

В результате в БССР началась очередная кампания по выявлению нарушений советского законодательства, о многих из которых партийно-советскому руководству (в том числе и республиканскому) было ранее известно, но на которые внимания не обращали и хода не давали. О наличии такой негативной информации свидетельствует скорость появления первого дела: уже 11 июля 1932 г. за массовое нарушение революционной законности решением ЦИК БССР был распущен президиум Толочинского райисполкома [177, л. 66].

Летом 1932 г. силами работников республиканской прокуратуры было проверено состояние революционной законности в Комаринском, Пуховичском, Чашникском, Городокском, Глусском, Бобруйском и Толочинском районах, а районными прокурорами – во всех остальных. Проверка выявила массовые нарушения штрафной политики, в том числе ее «классовой линии»: наложение на колхозников, единоличников бедняков и середняков штрафов в больших размерах, чем на кулаков и зажиточных, штрафы за действия, которые не преследовались по закону, наложение их без протоколов только на осно-

вании устных заявлений граждан и должностных лиц, взимание штрафов без предварительного установления сроков их выплат и обследования этих хозяйств и т. п. Приводились факты, когда одиночники (бедняки и середняки) принуждались вступать в колхозы путем наложения на них твердых заданий, как на кулаков и зажиточных. Хвостянский сельсовет Городокского района за один день оштрафовал 105 середняков за уклонение от выполнения дорожной повинности, а Первомайский сельсовет этого же района – 27 бедняков и середняков без какого-либо объяснения причины. Подобные же факты приводились по сельсоветам Комаринского, Пуховичского, Глусского, Заславского, Чашникского и других районов [266, л. 1, 9].

Широкое распространение получили незаконные обыски, аресты и изъятие имущества. Дело доходило до избиений крестьян и грубого морального издевательства. В Узденском районе прокурорским работником было выявлено, что некоторые местные сельсоветы устанавливали твердые задания зажиточным крестьянам по ловле кротов, мышей, собак, кошек [267, л. 142]. Еще ранее органы юстиции зафиксировали по Войниловичскому, Колодежскому и некоторым другим сельсоветам Червенского района появление решениями сельсоветов «сельских милиционеров», которым сами сельсоветы выдавали мандаты на право наложения штрафов и их взыскания. Совершая незаконные реквизиции имущества, эти «милиционеры» еще и получали за свою работу от 35 до 40 р. в месяц [266, л. 65].

В ходе проверки по инициативе Прокуратуры Республики был прекращен ряд незаконно возбужденных административных дел (280 – в Городокском, 120 дел – в Глусском районах и т. д.), показательно отданы под суд по одному председателю сельсоветов Городокского, Речицкого и Комаринского районов, а также наложены партийные и административные взыскания на должностных лиц (сняты с работы с исключением из партии шесть председателей сельсоветов в Комаринском, Городокском и Глусском районах) [266, л. 10].

В сентябре 1932 г. белорусский НКЮ сообщал о нарушении революционной законности и «искривлении политики партии и правительства» инспектором Осиповичского райотдела финансов Красного в сфере регулирования торговли. Красный проводил незаконное изъятие у бедняков и середняков привозимых ими на базар продуктов под видом борьбы со спекуляцией. Был зафиксирован случай, когда он завел крестьянина Березинского района в кабинет председателя Свислочского сельсовета, обвинил его в торговле водкой и избил. В ре-

зультате в массовом порядке крестьяне покинули базар. Это протест крестьян и стал толчком к рассмотрению поведения Красного на заседании бюро Осиповичского райкома партии. «За грубые нарушения революционной законности» Красный был исключен из членов КП(б)Б и отдан под суд [261, л. 8].

В 1932 г. широкий резонанс вызвали должностные преступления председателей сельсоветов Мозырского района. Наиболее громким оказалось дело председателя Савицкого сельсовета, члена партии Козлова. Он систематически штрафовал крестьян, проводил ночные обыски, во время проведения которых избивал сопротивлявшихся (в том числе и детей), связывал их веревкой, угрожал наганом и т. п. На изъятое имущество актов не составлял и расписки в изъятии не выдавал. Конфискованные вещи и продукты Козлов частично забирал себе (в частности, следствие установило присвоение Козловым двух швейных машинок, муки, меда, тканей, стульев и т. п.), частично отдавал для реализации в систему кооперации. На него было заведено уголовное дело, по которому опросили около 100 свидетелей. Однако большинство крестьян боялись давать показания против Козлова, так как он оставался на свободе и угрожал им преследованиями. Всем было известно, что Козлова поддерживал уполномоченный райкома партии и райисполкома по Савицкому сельсовету Пронька (работник ГПУ), секретарь местной партячейки Ахраменко и председатель колхоза Петручко. Именно с ними Козлов и делился «выручкой» от незаконных конфискаций. Следователь прокуратуры по приказу прокурора и с согласия районной РКК–РКИ арестовал Козлова, однако по распоряжению райкома партии в тот же день Козлов был освобожден из-под ареста. Вернувшийся из отпуска прокурор вновь арестовал Козлова, после чего тянувшееся несколько месяцев следствие было довольно быстро завершено.

По результатам следственных действий «дело Козлова» рассматривалось на совместном заседании бюро райкома партии и президиума райисполкома, где после длительных переговоров и колебаний (первоначально секретарь райкома Куделько предлагал ограничиться выговором по партийной линии и снятием с работы) все же решились отдать Козлова под суд. Однако, вероятнее всего, руководство района все же рассчитывало на мягкий приговор Козлову, так как оставило Козлова в партии до решения суда (обычно делалось наоборот – еще до решения суда исключали из членов партии). Только после осуждения Козлова на четыре года лишения свободы с пораже-

нием в правах на один год райком исключил его из рядов КП(б)Б. Для того чтобы придать этому делу политический характер и завуалировать чисто уголовный характер действий, Козлов был представлен «другом кулаков», действовавшим «по их указке»: «Козлов играл на руку классового врага, подрывал колхозное строительство и дискредитировал среди колхозников и трудового крестьянства основу власти на селе – сельский Совет» (из материалов судебного заседания).

Кроме того, по фактам массового незаконного наложения штрафов на крестьян в Мозырском районе велись следствия по Липовицкому, Домановичскому, Дудичскому, Теремовскому, Якимовичскому и ряду других сельсоветов. По этим делам, кроме председателей сельсоветов, также проходили и ответственные работники райкома КП(б)Б и райисполкома [268, л. 251–267].

Во многом эти дела получили широкий резонанс, дошло до уголовного приговора благодаря позиции присланной в район на практику аспирантки московского Института аспирантов имени Свердлова А. З. Чугановой, трижды обращавшейся в Секретариат ЦК ВКП(б) по вопросу о «массовом грубом нарушении революционной законности со стороны большинства сельсоветов Мозырского района». В конце концов она направила материал в газету «Правда», после чего в Мозырский район была послана комиссия ЦК КП(б)Б для изучения вопроса и дела в отношении ряда председателей сельсоветов были завершены [268, л. 244, 250].

Работавшая в 1932 г. в Сиротинском районе комиссия НКЮ БССР также обнаружила множество «грубейших перегибов, которые приняли форму системной работы районных организаций» с 1931 г. По четырем проверенным сельсоветам твердые задания по сдаче картофеля в нарушение существовавшего законодательства получили единоличники-середняки и колхозники, у которых забрали весь имевшийся картофель, в том числе и семенной. За 10 месяцев 1932 г. на 208 хозяйств Бобылевского сельсовета был наложен штраф на сумму около 16 тыс. р., что превышает весь сельхозналог по всему сельсовету на 4,6 тыс. р. Аналогичную ситуацию проверяющие фиксировали и по остальным трем проверенным сельсоветам. Весной 1931 г., в период массового развала колхозов, проводились многочисленные аресты выходивших из них, а арестованных держали под охраной по несколько недель, после чего их освобождали. Был зафиксирован случай стрельбы секретаря партячейки колхоза «Энергия» Зароновского сельсовета по бывшим колхозникам, которые хотели

забрать свое ранее обобществленное имущество. Несмотря на то, что в районе отдельные колхозы распались совсем, имущество крестьянам так и не было возвращено, а передано в нарушение законодательства другим колхозам [269, л. 162–163].

В 1933 г. новое громкое дело – уже по Ельскому району. Здесь свою роль вновь сыграла статья в газете «Правда» «Бедноту в колхоз не принимают», опубликованная 11 ноября 1932 г. В районе в январе–феврале 1933 г. положение с революционной законностью проверяла комиссия ЦКК КП(б)Б, установившая факты массового незаконного применения штрафов с лета 1931 г. В практику ряда сельсоветов вошли необоснованные обыски, аресты, угроза оружием, «издевательства и побои крестьян» при сборе недоимок и других обязательных платежей. Особенно «отличились» председатели Качищенского (Гузман) и Синюковского (Самойленко) сельсоветов, которые вместе с членами сельсоветов неоднократно проводили обыски у крестьян, арестовывали и забирали их имущество (крупу, сало, скотину), часть из которого присваивали себе. Так, по Качищенскому сельсовету с июля 1931 г. по декабрь 1932 г. было оштрафовано 248 человек (половина населения сельсовета) на общую сумму 4806 р., при этом 152 человека были оштрафованы по совершенно надуманным основаниям – за богослужение в своем доме, за невыезд на работу в колхоз и т. п. В Синюковском сельсовете за 1931 г. было оштрафовано 119 человек, в основном «за непосещение школы».

По итогам рассмотрения этого дела Президиумом ЦКК КП(б)Б и коллегией Наркомата РКИ БССР членам бюро Ельского райкома КП(б)Б был объявлен строгий выговор, сняли с работы и исключили из членов партии заведующих орготделом РК КП(б)Б и райколхозсоюза, курировавших работу этих двух сельсоветов. Председателя сельсовета Гузмана сняли с работы, исключили из комсомола и вместе с двумя членами сельсовета арестовали и отдали под суд. Также был снят с работы, исключен из партии и отдан под суд председатель Синюковского сельсовета Самойленко [270, л. 12–21, 25–29].

Однако несмотря на эти громкие дела массовые нарушения законности должностными лицами продолжались. Даже в Ельском районе после показательного процесса и кадровых перестановок Партийной коллегией Комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) по Белорусской ССР в марте 1933 г. были вновь выявлены «возмутительно-безобразные факты грубейшего нарушения революционной законности..., которые оставались без реагирования или прямо замазыва-

лись». Отмечалось, что избиения колхозников, самосуд и иные факты нарушений носили «не единичный характер». Массовый характер в районе приняли растраты, пьянство руководящих районных работников и партийно-советских активистов. Решением партколлегии председатель райисполкома Никифорович, начальник районного отделения НКВД Лизакович и председатель Скороднянского сельсовета Брель были сняты с работы и исключены из партии (последний одновременно за растраты был отдан под суд). На многих руководящих работников района были наложены партвзыскания от «указания» до выговоров. А вот председатели колхозов, избивавшие колхозников, отделались лишь взысканиями по партийной линии [271, л. 78–92]. Факты незаконного изъятия имущества, его присвоения, аресты и избиения единоличников и колхозников председателями и членами сельсоветов в Кличевском районе отмечались на заседании бюро ЦК КП(б)Б 11 марта 1933 г. [272, л. 373]. Сохранились документы о незаконном изъятии имущества, его присвоении, арестах и избиениях единоличников и колхозников председателями и членами сельсоветов в 1933–1934 гг. в Городецком, Оршанском, Горецком, Заславском, Слуцком, Стародорожском, Осиповичском, Речицком и других районах республики [37, с. 144–148, 225–226, 433–434].

Широкое распространение получили нарушения финансовой дисциплины, прежде всего растраты. Результаты проведенной в 1935 г. по решению Президиума ЦИК БССР ревизии финансовой деятельности сельсоветов показали, что «финансовая дисциплина в сельсоветах и работа ревкомиссий находится в неудовлетворительном состоянии». Из проверенных во втором квартале 1935 г. 1028 сельсоветов были выявлены растраты в 138 на сумму 131,3 тыс. р., в третьем квартале из 762 сельсоветов (по 61 району) – в 127 на сумму 118,771 р. Самими сельскими ревкомиссиями в 1935 г. выявлено 586 случаев растрат на сумму в 660 тыс. р., за три квартала 1936 г. – 299 случаев растрат на сумму 316,3 тыс. р. [226, л. 157].

Пик осужденных в 1930-е гг. в БССР за должностные преступления пришелся на 1933–1934 гг. В 1933 г. количество осужденных за все должностные преступления превысило уровень 1928 г. на 1036 % (на 21 809 человек), в 1934 г. – 1178 % (на 23 605 человек). Более 65 % были привлечены по ст. 196. Во втором полугодии 1933 г. за различные нарушения законов было осуждено 103 председателя сельсоветов, в первом полугодии 1934 г. – еще 155 [259, л. 4–6].

Быстрый рост числа зафиксированных должностных преступлений в первой половине 1930-х гг. в значительной степени был связан,

во-первых, с расширенным толкованием понятия «должностное лицо», во-вторых, с изменениями УК БССР. В марте 1931 г. появилась ст. 205¹ «порча или поломка тракторов и сельскохозяйственных машин», в феврале 1932 г. – ст. 205² «убой лошадей без разрешения ветеринарного надзора в колхозах, совхозах и МТС или умышленное изувечение лошадей или иные злостные действия, которые влекут за собой падеж лошадей...». По этим статьям было осуждено много лиц, не обладавших «оперативно-распорядительными» функциями, но проходившим как должностные лица: конюхи, рядовые колхозники полевых бригад и т. п. [260, л. 17].

С 1935 г. число лиц, привлеченных к уголовной ответственности за должностные преступления, уменьшается: в 1935 г. – 15 321, в 1936 г. – 7039. Это было связано не с улучшением криминогенной ситуации, а с переносом в раздел «имущественные преступления» виновных в хищениях социалистической собственности из складов, магазинов и тому подобными лицами, имевшими туда доступ в силу своего служебного положения или охранявшими их.

Число осужденных председателей сельсоветов сократилось во втором полугодии 1936 г. до 33. Во-первых, сыграли свою роль реальные уголовные дела на председателей сельсоветов, показавшие отсутствие у них «служебного иммунитета» на должностные преступления. К тому же с 1934 г. усиливаются меры наказания за должностные преступления: в декабре 1933 г. была введена новая статья Уголовного кодекса БССР – 1961 «злоупотребление властью или служебным положением», по которой устанавливался срок лишения свободы не менее одного года. Если в первом полугодии 1934 г. из осужденных всех категорий работников за должностные преступления были лишены свободы 14,7 %, то во втором полугодии 1936 г. – уже 26,3 %. Главной мерой наказания за должностные преступления по-прежнему оставались исправительно-трудовые работы (от 70,4 % в первом полугодии 1934 г. до 62,7 % во втором полугодии 1936 г.) – они применялись главным образом по ст. 196 «небрежное или недобросовестное отношение должностного лица». Примечательно, что фактически отсутствовали преступления, связанные с дачей взятки или провокацией дачи взятки – за весь 1936 г. за данное правонарушение было осуждено всего 15 человек [259, л. 29–33]. Все это заставило многих сельсоветовских работников стараться действовать в рамках закона или, по крайней мере, ограничить его нарушения.

Во-вторых, во втором полугодии 1934 г. действовал порядок, при котором возбуждение уголовных дел и предание суду по должностным

преступлениям председателей сельсоветов и колхозов разрешалось лишь с предварительной санкции Прокурора Республики [260, л. 16].

Тем не менее нарушения «революционной законности» (прежде всего незаконные штрафы) по-прежнему имели широкое распространение [37, с. 246–251, 267, 301–302, 318–321, 433–441]. О массовых нарушениях законности в Журавичском районе говорилось на заседании Президиума ЦИК БССР 15 июня 1935 г. [234, л. 217]. В справке инструктора ЦИК СССР Ципина (март 1936 г.), посетившего по поручению секретаря ЦИК СССР И. С. Уншлихта Освейский, Дриссенский, Могилевский районы БССР, приводилось множество подобных фактов. Например, председатель Сеньковского сельсовета Освейского района незаконно оштрафовал на 200 р. единоличника Моринского с последующим изъятием у него имущества и, несмотря на отмену штрафа райисполкомом и вмешательства райпрокурора, ни имущества, ни денег Моринскому не возвратил. Председатель и секретарь Княжицкого сельсовета Могилевского района систематически проводили незаконное изъятие имущества у единоличников и колхозников, незаконные обыски, обложение налогами, взимание штрафов с присвоением полученных от этих действий денег. Ряд председателей сельсоветов района систематически «пьянствовали, развратничали, совершали растраты», но никаких наказаний за это не несли. В Могилевском районе председатель Слободского сельсовета организовал самосуд над единоличником Мельниковым, подозревавшимся в краже коровы, в результате которого от избиений Мельников умер. За незаконные штрафы, побои, присвоение изъятых имущества и взысканных налогов председатели Польшковского, Слободского, Княжицкого, Маховского, Тарановского, Мостовского, Белевичского сельсоветов были сняты с работы и осуждены [179, л. 22–25].

Всего же за 1936 г. в БССР было осуждено за должностные преступления 84 председателя, 161 секретарь, 46 членов и счетовод сельских Советов. Среди председателей сельсоветов самой «популярной» статьей было злоупотребление служебным положением и превышение власти, среди секретарей и счетоводов – растраты [260, л. 14–16].

Вопросы борьбы с должностными преступлениями неоднократно рассматривались на заседаниях Бюро ЦК КП(б)Б как часть проблемы, связанной с «проявлениями нарушений революционной законности». Свое видение причин таких нарушений Бюро ЦК КПБ дало в Постановлении «О нарушении революционной законности в Кличевском районе» (март 1935 г.): «исключительно слабая поста-

новка партийно-массовой и политико-воспитательной работы», «отсутствие живой ежедневной связи районного руководства с низовыми организациями», «недостаточное развитие критики и самокритики», «засоренность отдельных сельсоветов... классово-враждебными и контрреволюционными элементами» [234, л. 373].

Однако представляется, что главная причина – в самой системе директивного централизованного управления, находившейся в первой половине 1930-х гг. в стадии своего становления. Система жесткого соподчинения по вертикали еще только выстраивалась, и в этой системе низовые советские работники считали своим естественным правом использовать любые средства и методы для выполнения заданий вышестоящих органов. Главное – выполнить задания, а каким образом – роли не играет. Ведь за массовые нарушения в период начального этапа форсированной коллективизации наказания не последовали. Кроме того, в своей массе имевшие низкий образовательный уровень, усвоившие коммунистическую идеологию лишь на уровне элементарных популярных «политпросветовских» лозунгов и формул, жившие в обстановке массового нарушения закона и его произвольного толкования вышестоящими инстанциями, многие работники сельсоветов воспринимали свою должность лишь как удобную возможность улучшить свое материальное положение, компенсировать свои физические и моральные затраты по выполнению руководящих указаний. Частые ссылки самих осужденных председателей сельсоветов на слабое материальное обеспечение в реальности были лишь попыткой оправдания своих преступных действий. По средней зарплате они вовсе не находились в бедственном положении относительно других категорий работников: в 1936 г. при средней зарплате по республике в 165 р. работники сельсоветов получали 163 р., в то время как рабочие совхозов – 101 р., предприятий мелкой промышленности – 132 р., работники ветеринарных служб – 157 р.

Таким образом, завершение первого этапа форсированной коллективизации и переход к политике организационного укрепления колхозов изменили тактику борьбы с должностными преступлениями. С лета 1932 г. на первый план выходит кампания по борьбе с нарушениями революционной законности, призванная ограничить применение должностными лицами репрессивных методов и средств в отношении к сельским жителям (как колхозникам, так и единоличникам). Политическая целесообразность требовала обуздать стихию произвола, творившегося на местах руководителями разного уровня по отно-

шению к крестьянству, заставить их не выходить за рамки политической целесообразности, определявшейся директивами московского центра. Был организован ряд показательных процессов против руководителей сельсоветовского и районного уровней. В связи с этим нельзя согласиться с утверждением Ш. Фицпатрик, что до апреля 1937 г. «произвольная конфискация скота и другого имущества под предлогом неуплаты налогов конфискация имущества... практически не являлось незаконным» [33, с. 200].

Вместе с тем борьбу с должностными преступлениями в 1932–1936 гг. нельзя рассматривать как проявление политических репрессий. Преступления официально и рассматривались, и наказывались как уголовные. Лишь изредка (а без этого в 1930-е гг. было невозможно обойтись нигде) таким делам придавалось определенное политическое звучание (осужденные – как «кулацкие агенты», действовавшие в интересах кулачества).

7.3. Районные показательные процессы 1937–1938 годов в Белорусской ССР: радикализация борьбы с должностными преступлениями

С 1937 г. борьба с должностными преступлениями становится составной частью системы массовых политических репрессий, являясь дополнительным (но далеко не основным) мотивом обвинений руководящих работников разного уровня. Если ранее причины должностных преступлений главным образом объяснялись недостатками «партийно-массовой и политико-воспитательной работы», отсутствием «живой ежедневной связи руководства с низовыми организациями», «недостаточным развитием критики и самокритики», то с 1937 г. на первый план выступает сознательная «контрреволюционная троцкистская» деятельность местных руководителей, целенаправленно проводивших в своих регионах «подрывную антисоветскую работу». Смещение акцентов очевидно: новая схема утверждала, что нарушения революционной законности уже не есть результат «частных недоработок» и «просчетов в идеологической и воспитательной работе», а являются последствием «широко спланированного врагами народа вредительства». И соответственно, с такими «врагами народа» необходимо бороться по-новому – уничтожать как самого опасного врага советской власти.

В 1937–1938 гг. в БССР (как и в целом в СССР) были организованы инспирированные высшим партийно-советским руководством

СССР масштабные показательные процессы против районных руководителей, обвиняемых в проведении «вредительской контрреволюционной работы». Обстоятельный анализ этим процессам в БССР, основная часть из которых прошла осенью 1937 – зимой 1938 г., дан в информационно насыщенной статье И. Н. Романовой [37]. В связи с этим в данной работе автор остановился лишь на некоторых моментах, связанных прежде всего с проблемой борьбы с должностными преступлениями.

В 1937–1938 гг. фигурантам районных процессов повсеместно предъявлялись обвинения в использовании служебного положения в личных целях, пьянстве, моральном разложении, кумовстве, растратах партийных и государственных средств. Это должно было логично завершить облик обвиняемых: «враг народа, вредитель, троцкист и контрреволюционер-антисоветчик» не мог не быть «моральным отщепенцем», пьяницей и развратником. Такой обвиняемый должен был вызывать у населения чувство отвращения и презрения, что на деле и достигалось. В обвинительных материалах приводилось множество фактов организации партийными и советскими руководителями за счет партийных и государственных средств банкетов по поводу разнообразных праздников, слетов передовиков, конференций, собраний, по сути выливавшихся в масштабные пьянки, растраты партийных и государственных средств на личные цели (ремонт квартир, покупка ковров, одежды, продуктов питания, выдача праздничных наборов руководящим работникам и т. п.).

В качестве авторской ремарки: представляется излишне категоричным, с явным публицистическим пафосом утверждение И. Н. Романовой, что «все обвиненные, как свидетельствуют материалы дел, действительно были виновными в предъявленных им обвинениях... Районные (как правило приезжие) сельсоветовские и колхозные (чаще всего местные) руководители вели себя как оккупационная армия во вражеском месте» [37, с. 192]. Сегодня известно, как органы НКВД массово фальсифицировали обвинения, используя пытки, провокации и шантаж, принимая содержащиеся в доносах сведения как истину, не утруждая себя поиском доказательств, и т. п. В связи с этим считаю необходимым проявлять осторожность в отношении содержащихся в судебных материалах фактов обвинений руководителей, проходивших по этим процессам, а также огульно не распространять подобный стиль работы на всех местных руководителей.

Тем не менее вышеизложенное вовсе не означает отрицание масштабности должностных преступлений как явления только по

аналогии с признанием абсурдности и надуманности обвинений в шпионаже, диверсионной и контрреволюционной деятельности осужденных лиц. Можно утверждать, что использование служебного положения в личных целях действительно получило широкое распространение в практике работы районного руководства.

«Банкетная проблема» (фактически проблема пьянства среди руководящего районного и сельсоветовского партийно-советского аппарата) еще до 1937 г. рассматривалась на всех уровнях власти, от союзного до местного. О фактах систематического пьянства руководящих районных работников было известно и до процессов 1937–1938 гг. (за 1933 г. имеются такие сведения по Буда-Кошелевскому и Ельскому районам). Не случайно в 1935 г. проблема пьянства районного руководства стала предметом специального рассмотрения Бюро ЦК КП(б)Б. В марте 1935 г. Бюро рассмотрело вопрос «О случаях расходования государственных средств не по назначению в Рогачевском районе». В этом районе для руководящего состава был организован «вечер с выпивкой», информация о котором дошла до республиканского руководства. В решении Бюро ЦК КП(б)Б указывалось всем секретарям горкомов и райкомов КП(б)Б на необходимость «обратить серьезное внимание на случаи расходования государственных средств не по назначению» [224, л. 86].

Но оказалось, что это был не единичный частный случай – республиканская Партколлегия Комиссии партконтроля по БССР фиксировала их множество, в результате чего появилось новое постановление Бюро ЦК КП(б)Б от 11 мая 1935 г. «О банкетах» [258, л. 208]. Тем не менее по самому тону этого документа (горкомы, райкомы и райисполкомы только «предупреждались» о необходимости сделать соответствующие выводы) заметно, что «банкетный вопрос» все же большой обеспокоенности не вызывал, а постановление Бюро играло скорее роль некоего ограничителя размахов и частоты проведения таких «банкетов», чем являлось строгой преградой для их организации вообще. Кроме этого о неоднократных случаях снятия с работы председателей сельсоветов БССР за пьянство сообщалось в докладной записке инструктора ЦИК СССР Ципина (1936 г.) [179, л. 22–25].

В 1936 г. ЦК КП(б)Б обратился ко всем секретарям окружкомов, райкомов и горкомов партии с закрытым письмом о недопустимости практики устройства банкетов, в котором отмечается, что «в советских и хозяйственных организациях ряда районов установилась практика устройства так называемых банкетов, сопровождающихся самой раз-

нужданной пьянкой участников и стоящих обычно больших государственных или общественных средств», а «обстоятельства пьянки становятся достоянием улицы и дают повод вражеским контрреволюционным элементам возводить поклеп на партию и отдельных работников...» [37, с. 301–302]. Масса примеров «систематического пьянства за счет государственных средств» руководителей, обвиняемых в 1937–1938 гг., только лишь подтверждает распространенность подобного стиля поведения местных партийных и советских руководителей (вопрос может лишь стоять о масштабах этого явления, а не о его отсутствии).

В систему покрытия расходов на организацию таких «банкетов» (в том числе на дому у руководителей районов и округов), кроме официально выделенных средств на проведение различных официальных мероприятий (совещаний, пленумов, слетов передовиков производства и т. п.), включались: использование денег партийного и государственного бюджетов путем выделения материальной помощи лицам, передававшим впоследствии деньги организаторам этих мероприятий; использование средств предприятий, организаций, колхозов и совхозов; конфискация продуктов у единоличников, а также различного рода финансовые махинации (например, выплата денег за невыполненные работы). Нередко оставшаяся часть продуктов после завершения таких «банкетов» развозилась по домам районных руководителей.

Незаконные штрафы, аресты, изъятие имущества крестьян-единоличников, издевательства, избиения крестьян широко практиковались местными руководителями всю первую половину 1930-х гг. В 1932–1936 гг. в ходе кампании за соблюдение «революционной законности» к уголовной ответственности за эти должностные преступления привлекалось ежегодно до 10 % руководителей сельских Советов, действовавших при молчаливом согласии или прямой поддержке районного руководства. От местных властей требовалось обеспечить рост коллективизации и вовлечение единоличников в колхозы. Регулярно к политическим праздникам, избирательным кампаниям, партийным съездам и съездам Советов местные органы должны были отчитываться об успехах в этом деле перед республиканским руководством, а то, в свою очередь, перед союзным. Наиболее простым и понятным методом решения поставленных задач для большинства руководителей было применение принуждения и насилия. При этом единоличники рассматривались ими как элемент, враждебный социализму, и как враг, который должен был быть «разбит и уничтожен».

Такое отношение к единоличнику ясно сформулировал секретарь Паричского РК КП(б)Б С. И. Керженевич (в 1937 г. за это его обвинили в «контрреволюционной троцкистской работе»): «Единоличник – враг советской власти и его необходимо разгромить, иначе он не пойдет в колхоз...». Незаконные штрафы на единоличников он объяснял также просто и доходчиво: «Раз единоличное крестьянство уплачивает полностью налог, значит оно недообложено» [273, л. 14]. Многими руководителями налагаемые на колхозников штрафы рассматривались как эффективное средство заставить выходить на работу (или как наказание за плохую работу) в условиях, когда материальной заинтересованности не только хорошо, но и вообще работать в колхозном хозяйстве у крестьян не было.

Распространенность такой манеры поведения должностных лиц в первой половине 1930-х гг. приводила к тому, что любые, вплоть до самых нелепых, обвинения в отношении всех арестованных в 1937–1938 гг. руководящих работников воспринимались в массовом сознании, традиционно оценивавшим государственных служащих в парадигме «добрый царь – злые чиновники», с доверием. И было уже не важно – совершал ли на деле эти поступки конкретный обвиняемый или нет.

Уже в 1939 г. часть дел ранее осужденных руководителей была пересмотрена [37, с. 205]. Обвинения в шпионаже и контрреволюционной деятельности в отношении некоторых из них были сняты, но оставлены преступления по должности по ст. 196-1 УК БССР [254, с. 154].

Массовые районные процессы 1937–1938 гг. многие исследователи (Дж. Гетти, Н. Верт и др.) рассматривают как радикальную форму борьбы между московским центром и периферией, отражавшую стремление центра ликвидировать всякую автономию местных партийно-советских элит [33, с. 244], [35, р. 196–199]. Действительно, с начала 1930-х гг. союзный центр стремился максимально ограничить сферу самостоятельности местных партийно-советских элит. Одновременно местные власти (прежде всего руководители возникших в 1920-е гг. крупных административно-хозяйственных областей) стремились сохранить свою автономию, достигнутую в период борьбы различных групп в высшем партийно-советском руководстве. Уверенность местных руководителей в праве по своему усмотрению интерпретировать законодательство и поступающие указания союзных верхов, а также определять наиболее эффективный (по их мнению) набор средств для их выполнения с начала 1930-х гг. стала подвергаться испытанию на прочность.

С началом форсированного строительства социализма местное руководство находилось в состоянии «перманентной неудовлетворенности» от двойственности позиции партийно-советского руководства СССР в вопросах методов и средств решения тех или иных стратегических и тактических задач. С одной стороны, от них требовалось безусловное выполнение всех поставленных верховной властью заданий любой ценой, с другой – соблюдение закона и советских демократических процедур. Соблюдение «революционной законности» зачастую приводило к невыполнению партийно-правительственных директив. Выполнение же в правовом поле этих директив было крайне затруднено, во-первых, правовым нигилизмом самих местных руководителей, отсутствием у них навыков такой работы, во-вторых, сопротивлением крестьянства экономическому разорению деревни в интересах города и форсированной индустриализации. И за невыполнение заданий, и за их выполнение с нарушением законов можно было подвергнуться наказаниям вплоть до привлечения к уголовной ответственности. Однако на практике чаще всего руководители несли ответственность по партийной и советской линии за срыв спущенных сверху директив, а не за использование незаконных методов, позволявших просто и быстро давать положительный результат.

Поэтому нельзя не согласиться с утверждением И. Романовой, что «эта кампания была также попыткой обуздать безграничное насилие, что охватило деревню в 1930-е гг., установить контроль над местной властью» [37, с. 207]. Однако следует иметь в виду, что началось это вовсе не в 1937 г., а раньше, в 1932 г. Районные процессы 1937–1938 гг. можно рассматривать как закономерное продолжение (в иных, более широких масштабах, и иными, более жесткими и кровавыми методами) прежней линии борьбы с нарушениями «революционной законности», приведших (вполне по господствовавшей с первых дней советской власти логике «политической целесообразности») к новому витку нарушений закона, но уже теперь против руководящих работников. Судебные процессы 1932–1936 гг. главным образом затронули лишь руководителей сельских Советов, в то время как районный партийно-советский аппарат лишь изредка и по большей части опосредованно привлекался к ответственности. В районной верхушке окрепло чувство неприкосновенности и незаменимости. Новые процессы 1937–1938 гг. должны были четко показать, что требования центральной власти необходимо строго выполнять всем властным уровням, проявляя самостоятельность только в строго очер-

ченных этой верховной властью рамках «политической целесообразности».

Одновременно такие судебные процессы, по мнению западных советологов, должны были нанести окончательный удар по клановой системе в районном руководстве, которая никак не вписывалась в завершающую стадию формирования строго централизованной вертикальной схемы тотального соподчинения [33, с. 240], [35, р. 147–148]. При этом обычно ссылаются на материалы февральско-мартовского Пленума ЦК ВКП(б) 1937 г. Действительно, на нем говорилось об опасности существования местных партийно-советских кланов для функционирования всей тоталитарной системы. По убеждению И. В. Сталина «люди иногда подбираются не по политическому и деловому принципу, а с точки зрения личного знакомства, личной преданности, приятельских отношений...», таскают «за собой целую группу приятелей», получая таким образом «некоторую независимость от местных организаций, и, если хотите, некоторую независимость от ЦК. У него своя группа, у меня своя группа, они мне лично преданы» [274, с. 14].

Реальность существования таких кланов на уровне руководства республик, краев и крупных административно-хозяйственных областей особого возражения не вызывает. Вместе с тем можно ли говорить о наличии в СССР к 1937 г. таких кланов (а не просто проявлений «семейственности») на уровне районов?

С одной стороны, существовавшая номенклатурная система с массовыми «перебросками» руководящих работников с места на место по вертикали и горизонтали затрудняла формирование местных правящих партийно-советских и хозяйственных кланов, спаянных собственными интересами, личными связями и взаимными личными обязательствами. Так, в БССР за 1932 г. в 34 районах председатели райисполкомов сменились по одному разу, в 17 – по два раза, в 6 – по три, в одном – четыре раза. Лишь в 17 районах они работали с момента избирательной кампании 1931 г. За два месяца 1933 г. еще в 10 районах республики сменились председатели райисполкомов [215, л. 2–3, 34, 39]. Только в результате проверки партийных документов к марту 1936 г. в БССР исключили из партии и сняли с работы 17 % председателей, 14 % их заместителей, 22 % секретарей райисполкомов [179, л. 25].

Однако с другой стороны, именно номенклатурная практика и стимулировала клановость партийно-советского аппарата, являясь важнейшим средством закрепления в советской системе власти и управления клиентальных отношений. Назначение, смещение и пере-

мещение людей на все более-менее важные должности в аппарате власти на практике шло абсолютно недемократическим путем, решаясь на заседаниях соответствующего ранга партийных комитетов при фактически решающем голосе первого лица в местной партийной иерархии. В результате создавался слой партийных и государственных чиновников, чья карьера зависела от отношения к ним того вышестоящего партийного руководства, чьей номенклатурой они являлись.

Учитывая это, можно согласиться, что в БССР антиклановый компонент являлся одной из составляющих (хотя вряд ли решающей) районных показательных процессов 1937–1938 гг. Однако сами процессы могли лишь на время смягчить проблему, так как не затронули ее основу – номенклатурный принцип кадровой политики.

Таким образом, районные показательные процессы 1937–1938 гг. в БССР представляли собой радикальный способ преодоления феномена должностных преступлений в местных органах власти и управления, завершающее звено в цепи ряда политико-уголовных кампаний 1930-х гг., с помощью которой предполагалось мерами массовых репрессий уничтожить не сами причины должностных преступлений (они, по мнению партийно-советского руководства, исчезнут сами по себе в результате победы социалистической системы в СССР), а конкретных руководителей местной вертикали власти – реальных или мнимых должностных преступников, заменив их новыми работниками, которые (то ли из страха наказания, то ли по идейным соображениям и коммунистическому воспитанию) будут невосприимчивы ко всем преступным «соблазнам» руководящей работы.

На этих процессах должностные преступления служили широко распространенным мотивом обвинений руководящих работников. Фигурантам повсеместно предъявлялись обвинения в использовании служебного положения в личных целях, пьянстве, моральном разложении, кумовстве, растратах партийных и государственных средств. Факты подтверждают, что эти обвинения имели реальную (в отличие от обвинений в шпионаже, террористической деятельности, вредительстве и т. п.) основу. Использование служебного положения в личных целях действительно получило широкое распространение в практике работы районного и окружного партийного, советского и хозяйственного руководства.

7.4. Должностные преступления в 1939–1941 годах: проявления «рецидива прошлого»

В предвоенные годы (1939 – июнь 1941 г.) основными должностными преступлениями были растраты, хищения, нецелевое использование средств, пьянство, аморальное поведение ряда местных руководителей. Из них наиболее распространенными были пьянство и аморальное поведение. В апреле 1940 г. нарком НКВД БССР Л. Цанавя сообщил секретарю ЦК КП(б)Б П. К. Пономаренко о «бытовом разложении, пьянстве и разврате» руководителей Суражского райисполкома во главе с его председателем. Сообщалось, что «на почве бытового разложения возникают семейные скандалы, которые становятся известными среди местного населения» [169, л. 210]. За систематическое на глазах населения пьянство со своей должности был снят в 1941 г. председатель Витебского горисполкома Азаренок [275, л. 190–191].

Особенно широкое распространение в предвоенные годы «пьянство и моральное разложение» получило в среде местного руководства западных областей БССР. Сюда из восточных областей направлялись в значительной степени кадры, от которых таким достаточно распространенным образом просто хотели избавиться. Собранные из разных мест, получившие более высокие руководящие должности, они чувствовали себя здесь хозяевами жизни. Нередко вслед за собой по принципу «личного знакомства» они с прошлых мест работы перетягивали не только работников аппарата, но даже и свой прежний обслуживающий персонал (официанток, уборщиц, сторожей).

В декабре 1940 г. нарком НКВД сообщил о фактах «совместных пьянок» руководства Барановичского района, вступивших в «близкие взаимоотношения с женами бывших полицейских, офицеров и др. контрреволюционными элементами» [173, л. 13]. Вилейский обком КП(б)Б в январе 1941 г. констатировал, что областные отделы посылают на работу в районы «людей морально разложившихся, не имеющих опыта работы и использовавших свое пребывание в области в личных целях наживы, погрязших во всяких неблагоприятных поступках» [276, л. 95].

Многие аморальные поступки местных руководителей в одних случаях удавалось скрыть, в других – таких руководителей переводили на иные должности в другие регионы. Лишь когда их поведение принимало скандальные формы и становилось темой для широкого

«народного обсуждения», тогда вышестоящим органам власти приходилось принимать более жесткие меры вплоть до снятия с работы и исключения из партии. Наиболее неприятным для партийно-советских властей республики стало «ивьевское дело», по которому проходили несколько руководителей Ивьевского района Барановичской области: председатель райисполкома, инструкторы райисполкома и райкома КП(б)Б, заведующие райотделами, «ряд военных». В центре скандала оказалась фигура заведующей местным райсобранием, которая заразила венерической болезнью сначала своих коллег по работе, а те в свою очередь – своих жен. Все это сопровождалось пьянством. В результате все они оказались на лечении в райбольнице. В том же районе инструктор обкома КП(б)Б, будучи в командировке в Ивье, заразил венерической болезнью жену второго секретаря райкома, а та, в свою очередь, мужа, написавшего жалобу секретарю Барановичского обкома КП(б)Б. Первоначально председателю Ивьевского райисполкома объявили по партийной линии строгий выговор, сняли с работы и... назначили заместителем председателя Слонимского райисполкома. Только после вмешательства ЦК КП(б)Б его исключили из партии и сняли с руководящей работы. «Виновницу» также исключили из кандидатов в члены КП(б)Б и тоже сняли с работы. Другие фигуранты получили выговоры по партийной линии и потеряли свои прежние места работы (правда, из документов неизвестно, куда они далее трудоустроились) [275, л. 14–16, 188–190].

В обвинительных материалах использовалась преимущественно формулировка «за распущенность и компрометацию себя как члена ВКП(б)», что выводило этих руководителей из-под действия статьи 211 УК БССР «Совершение должностным лицом действий, хотя бы и не связанных с его служебными обязанностями, но подрывающих в глазах трудящихся авторитет органов власти, представителем которых это должностное лицо является» (до трех лет лишения свободы). Здесь же выходило, что своим аморальным поведением, систематическим пьянством руководящие работники компрометировали только «себя как членов ВКП(б)», а не органы власти как таковые.

Из имущественных преступлений в предвоенные годы наибольшее распространение получили растраты и хищения государственных средств. В 1940 г. расследование по делу работников Брестского областного управления автотранспорта показало, что его работники составляли фиктивные счета на закупки разного имущества для управления, однако самого этого имущества не приобретали, а деньги

(более 21 тыс. р.) потратили на свои нужды. Главные фигуранты дела были осуждены Белостокским облсудом: начальник управления – на 10 лет лишения свободы, главный бухгалтер – к высшей мере наказания [277, л. 50].

Ревизия исполнения бюджета Гомельской области за 1940 г., проведенная контрольно-ревизионным аппаратом НКФ БССР, установила «ряд грубых нарушений финансово-бюджетной и штатной дисциплины». В целом по области перерасход средств на содержание органов управления за девять месяцев составил более 1 млн р. Прежде всего отмечался перерасход средств на социально-бытовые нужды самих управленцев (на 140 тыс. р.). По «большинству проверенных организаций» отмечалось незаконное совместительство (гомельское горжилуправление, гомельский горкоммунхоз, гомельское горно, общий отдел и отдел здравоохранения облисполкома и «много др.»). По Гомельскому облисполкому были установлены многочисленные факты перерасхода планово выделенных средств на 95,5 тыс. р. (на 12,2 %): завышение окладов заведующему общим отделом, его заместителю, главному бухгалтеру, бухгалтеру, помощнику председателя облисполкома и ряду других сотрудников исполкома; переплата отпускных, в том числе двум заместителям председателя облисполкома, перерасход средств на содержание дома отдыха, буфета облисполкома, выдача пособий за счет фонда заработной платы отделов облисполкома начальнику областной милиции, областному прокурору. В Гомельском горисполкоме обнаружены массовые нарушения штатов и ставок по отделам, незаконное расходование средств на социально-бытовые нужды сотрудников, незаконное премирование. Самим контрольно-ревизионным аппаратом Гомельской области за 1940 г. выявлено растрат и хищений на общую сумму в 265 тыс. р. [278, л. 1–15].

Значительное число нарушений законности местными властями фиксировалось при издании ими обязательных постановлений. Законодательство включало в сферу действий этих постановлений вопросы, касавшиеся повседневных потребностей местного населения: порядок открытия и деятельности мест для зрелищ и игр, гостиниц, бань, парикмахерских, столовых и других предприятий общественного пользования, 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.

Периодические проверки отделом общего надзора Прокуратуры Республики регулярно фиксировали нарушения в этой сфере деятельности местных органов власти и управления. Так, Мозырский райисполком издал обязательное Постановление «О противопожарных мероприятиях», в котором под угрозой наложения в административном порядке штрафа до 100 р. или исправительно-трудовых работ до 14 дней запрещалось курить по Мозырскому району во всех помещениях, коридорах и дворах, а больным – топить печи. Бобруйский горсовет издал обязательное постановление, в котором под аналогичными угрозами запретил гражданам в кино и клубах подниматься с места и выходить из зала до окончания киносеанса [279, л. 3]. Дело доходило до того, что председатель штрафной комиссии при Минском горсовете Маркевич вообще единоличными решениями взимал штрафы за нарушения несуществовавших обязательных постановлений: за невыход на работу дворника горсовета, за нарушение очереди около магазина, за нарушение тишины в своем доме, за то, что смеялись под чужим окном и т. п. Такие нарушения стали носить настолько массовый характер, что СНК БССР пришлось в августе 1939 г. принять специальное Постановление «Об улучшении практики издания райисполкомами и горсоветами Белорусской ССР обязательных постановлений и проведения их в жизнь» [280].

Таким образом, в 1939–1941 гг. борьба с должностными преступлениями утратила свое политическое значение. В условиях победившего социализма, ликвидации эксплуататорских классов, замены старых специалистов людьми рабоче-крестьянского происхождения исчезли, по мнению партийного руководства СССР, и объективные причины должностных преступлений. Выступая на XVIII съезде ВКП(б), И. В. Сталин, давая характеристику «новой советской интеллигенции» (в том числе и служащим), заявил: «Это уже не та старая заскорузлая интеллигенция, которая пыталась ставить себя над классами, а на самом деле служила в своей массе помещикам и капиталистам. Наша советская интеллигенция это – совершенно новая интеллигенция, связанная всеми корнями с рабочим классом и крестьянством... Теперь она должна служить народу, ибо не стало больше эксплуататорских классов» [60, с. 512].

Заявления о победе социализма автоматически превращали должностные преступления в единичные рецидивы прошлого, которые по своей сущности никак не могли вытекать из природы нового общества и быть явлением системным. Окончательная же ликвидация

этих «остаточных проявлений» преступлений по должности как преступлений чисто уголовных (главным образом растраты, хищения, нецелевое использование средств, пьянство, аморальное поведение) возлагалась теперь на правоохранительные и идеологические органы с применением мер уголовного наказания и воспитательного воздействия.

Глава 8

МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВАЯ БАЗА МЕСТНЫХ СОВЕТОВ БССР

Ликвидация округов в 1930 г. привела к необходимости корректировки доходных источников и расходных статей районных бюджетов, а также материальной базы районного хозяйства. Постановлением ЦИК и СНК СССР «О ликвидации округов» райисполкомам передавались права и обязанности окружных исполкомов, а также их «материальные средства и культурные силы» для того, чтобы сделать из них «крепкие и близкие к населению органы власти по руководству всей политической, хозяйственной и социально-культурной жизни районов» [41, с. 74]. 3 августа 1930 г. Решением СНК БССР «О составлении местных бюджетов на 1930/1931 год» доходные источники и расходные статьи окружных бюджетов распределялись между городскими Советами Минска, Витебска, Гомеля и сельскими районами «с дальнейшей передачей их низовым советам в зависимости от местных условий распоряжением райисполкомов». За каждой административно-территориальной единицей были закреплены уточненные статьи доходов и расходов. Бюджеты Минска, Гомеля и Витебска по своим правам были уравнены с районами. Доходные статьи остальных городов практически соответствовали прежнему положению для неокружных городов. В районные бюджеты поступали доходы из 19 источников: от коммунальных, промышленных и торговых предприятий районного подчинения, от эксплуатации и аренды рыбных ловлей, торфяных болот и других земельных угодий районного значения, от реализации фондов районного значения, отчисления от различных госналогов и госдоходов и надбавки к ним (промысловый, сельскохозяйст-

венный и подоходный налог, доходы от эксплуатации торфяных болот государственного значения, лесной доход) и т. д. Различного рода местные налоги и сборы поступали в бюджеты горсоветов.

Структура расходов районных и городских бюджетов осталась прежняя, однако нагрузка на них увеличилась в результате распределения между ними сферы ответственности бывших окружных бюджетов [243, л. 30–34].

С 1 января 1931 г. во всех сельсоветах вводились самостоятельные бюджеты. На сельские бюджеты были переданы все учреждения и мероприятия сельского значения (школы-четырёхлетки, народные дома, избы-читальни, фельдшерские пункты, детские ясли, расположенные на территории сельсовета, строительство и ремонт дорог сельского значения, противопожарная охрана), в ряде случаев даже учреждения, имевшие межселенное значение (школы-семилетки, больницы и др.). К традиционным источникам доходов сельсоветов 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.

По оценке Президиума ЦИК БССР (январь 1932 г.) первое время сельские бюджеты составлялись формально и «не являлись фактором хозяйственной самостоятельности сельсоветов». В ряде районов эти сельские бюджеты готовили в райисполкомах без участия представителей сельсоветов, а сельсоветам запрещалось самостоятельно тратить средства своих бюджетов [177, л. 11–11 об.].

Основными задачами местных бюджетов белорусское правительство определило обеспечение развития промышленности, коммунального и дорожного хозяйства, «всемерная помощь дальнейшей социалистической перестройке сельского хозяйства», выполнение планов всеобщего обучения, расширение жилищного фонда, благоустройства городов и районов, коммунального обслуживания населенных пунктов, «максимальное усиление» финансового хозяйства местных Советов [245, л. 426–427].

Однако реальные меры, предпринятые после ликвидации округов, мало соответствовали этим поставленным задачам. Ликвидация

округов сопровождалась «переделом собственности» в пользу центральных органов – в ведение райисполкомов передавались только малоприбыльные предприятия местного значения, а все более-менее крупные предприятия закреплялись «за краевыми (областными) исполнительными комитетами и центральными органами союзных республик» [41, с. 74]. В 1931 г. из местного в республиканское подчинение было передано три крупных кирпичных завода и галантерейная фабрика «Восток» (Минск), в систему промышленной кооперации – все кирпичные заводы с мощностью до 800 тыс. штук кирпича в год, все смолокурные заводы [243, л. 477 об.]. В 1931 г. в БССР из общего объема промышленной продукции в 836 711,5 тыс. р. на местную промышленность пришлось 42 306,9 тыс. р. (5 %), а на «наркоматовскую» – 586 023,7 тыс. р. (70 %), в первом полугодии 1932 г. из 509 388,8 тыс. р. – соответственно 28 490,7 тыс. р. (5,6 %) и 345 042,7 тыс. р. (68 %) (подсчитано по [50]).

К тому же реальное руководство со стороны Советов работой местной промышленности также было ограничено. Первоначально в январе 1931 г. для непосредственного управления предприятиями местной промышленности были созданы районные и городские (в Минске, Витебске и Гомеле) промысловые комбинаты, которые подчинялись райисполкомам и городским Советам. Но уже 3 сентября 1931 г. Постановлением СНК БССР для «планового развития» местной промышленности, подчиненной райисполкомам и горсоветам, создавалось Управление местной промышленности при республиканском ВСНХ, решения которого объявлялись «обязательными для районных комбинатов и предприятий местной промышленности». Управление получило широкие права в области планирования (рассмотрение и утверждение перспективных планов контрольных цифр, производственно-финансовых планов, планов капитального строительства, утверждение планов технической реконструкции и рационализации предприятий и др.), кадровых назначений и увольнений руководящего состава комбинатов и предприятий, распределения бюджетных ассигнований и банковских кредитов, фондов на топливо, сырья и технического оборудования, регулирования вопросов сбыта продукции и т. п. [243, л. 241, 393–393 об.]. В августе 1932 г. в связи с реорганизацией республиканского ВСНХ «управление, регулирование и планирование» предприятиями местной промышленности райисполкомов и горсоветов передавались отраслевым наркоматам, в которых создавались соответствующие управления (сектора) [178, л. 252–252 об.].

Таким образом, в результате осуществленного в 1930–1932 гг. перераспределения материальных средств в пользу республиканских органов власти и управления реальные функции местного хозяйственного руководства были значительно ограничены, а экономическая зависимость местных Советов от вышестоящих структур усилилась.

Предприятия местной промышленности БССР ориентировались на переработку главным образом местного сырья. Именно на строительство такого рода предприятий направлялись основные капиталовложения. В 1931 г. удельный вес местной промышленности в производстве кирпича в БССР составил 50 %, по лесопилению – 24,5 %. Вместе с тем около 50 % предприятий местной промышленности работало на дефицитном сырье. Белорусский СНК фиксировал «ненормальное положение с капитальным строительством»: проведение капитальных работ без экономического обоснования, без проектов и смет и «часто при полной неувязке и отсутствия сырьевой базы», плохую организацию управления производством, низкую производительность труда. Особо отмечалось слабое руководство местной промышленностью со стороны райисполкомов и горсоветов.

В июле 1931 г. СНК БССР указал на необходимость «максимального развертывания местной промышленности на базе местного сырья» с первоочередной ориентацией на производство новых видов строительных материалов, развитие торфопромышленности и переработку сельскохозяйственной продукции [243, л. 346–346 об.].

В последующие годы тенденция ограничения материальной базы местного хозяйства и усиления системы централизованного руководства экономикой продолжала усиливаться. В октябре 1933 г. решением СНК БССР в республиканское подчинение передавались относительно крупные предприятия местной промышленности, в том числе гомельский кондитерский комбинат «Спартак», могилевская, мозырская, бобруйская и витебская мебельные фабрики, минская и гомельская чулочно-трикотажные фабрики, 11 лесозаводов и др. В результате объем валовой продукции местной промышленности в апреле–сентябре 1934 г. составил всего 3,6 % от показателя предприятий союзного подчинения и 2,8 % – республиканского [281, л. 111, 198, 232–232 об.].

10 августа 1934 г. ЦИК СССР принял Постановление об образовании народных комиссариатов местной промышленности в союзных и автономных республиках «для управления предприятиями местной промышленности, ныне входящей в систему народных комиссариатов

тяжелой, лесной, легкой и пищевой промышленности». На наркоматы местной промышленности возлагалось руководство, регулирование, планирование и учет работы местной промышленности и управление непосредственно подчиненными им предприятиями, руководство строительством новых и реконструкцией действующих предприятий, материально-техническим снабжением и сбытом продукции, подготовкой кадров [282, с. 486–487]. В БССР Народный комиссариат местной промышленности был создан в сентябре 1934 г. В 1935 г. объем производства предприятий этого наркомата в семь раз превышал аналогичный показатель предприятий, оставшихся в подчинении местных органов власти, среди которых до 80 % валовой продукции приходилось на мукомольное производство [283, л. 340].

С 1933 г. прямые дотации в местные бюджеты с общесоюзного бюджета были заменены отчислениями от налога с оборота предприятий обобществленного хозяйства, что содействовало повышению финансовой дисциплины и создавало условия для обеспечения баланса местных бюджетов на основе территориальных доходов без прямых дотаций. В 1931 г. дотации местным бюджетам из республиканского составили 26,3 млн р., а в 1934 г. местные бюджеты формально уже сводились бездотационными [284, с. 243].

Вместе с тем фактическая зависимость местных бюджетов от союзных и республиканских инстанций сохранялась. Как и в 1920-е гг., наиболее крупные бюджетные доходные статьи (государственные налоги и доходы, в том числе и ставший основным в 1930-е гг. налог с оборота) поступали в общесоюзный бюджет, после чего часть из них передавалась республикам, а те распределяли их между республиканским и местными бюджетами, при этом размеры отчислений пересматривались союзными и республиканскими властями ежегодно. Так, постановлением ЦИК и СНК СССР для БССР на 1933 г. устанавливался процент отчислений в республиканский бюджет (42,6 %) от общей суммы собранного в республике налога с оборота предприятий союзного, республиканского и местного значения, а постановлением СНК БССР были определены дифференцированные проценты отчислений в местные бюджеты из оставленных в республиканском распоряжении: в бюджеты 33 районов зачислялись все 100 % сумм налога с оборота, в бюджеты десяти районов – 75 %, в семи – 60 %, в четырех – 50 %, в девяти – 25 %, в одном – 10 %, в четырех – 5 %, в одном – 2 %. А бюджеты 16 районов не получили ничего [243, л. 100–101 об.]. Роль отчислений от госналогов в местных бюджетах возрастала из года в год (табл. 8.1).

Доходы местных бюджетов БССР (1927–1934 гг.), млн р.

Доходы	Год			
	1927/28 хоз. г.	1932	1933	1934
Всего доходов	42,9	173,9	189,0	225,8
в том числе:				
собственные доходы	19,1	69,4	85,0	77,5
отчисления от госналогов и госдоходов	19,3	73,6	103,6	147,1
дотации из госбюджета	2,9	30,2	–	–

Источник [284, с. 107].

Собственная материальная база вновь созданных в 1935 г. четырех округов была слабая и не играла существенного значения в доходных источниках окружных бюджетов (в 1937 г. подоходный налог с предприятий местного подчинения составил лишь 4 % поступлений в окружные бюджеты). Главная роль принадлежала отчислениям от общегосударственного налога с оборота – в 1937 г. на эту статью пришлось 61 % всех доходов округов, еще 25 % составили поступления из фондов регулирования местных Советов. Основная часть расходов окружных бюджетов приходилась на отчисления в фонд регулирования – 42 %, финансирование учреждений здравоохранения – 15 %, органов управления – 14 %, просвещения – 8 %, промышленности – 7 % [285, с. 484–485]. Таким образом, окружные органы власти стали играть роль еще одной инстанции перераспределения общегосударственных доходов.

Централизация управления экономикой и директивный характер планирования в СССР тем не менее в ограниченных рамках допускали использование материального стимулирования. В частности, в сентябре 1935 г. ЦИК и СНК БССР приняли Постановление «Об укреплении материальной финансовой базы местной промышленности». Здесь главный упор был сделан именно на повышение заинтересованности самих предприятий в развитии производства. Устанавливались нормативы распределения прибылей предприятий местной промышленности: в фонд улучшения быта рабочих – 9 %, на не предусмотренные планами мероприятия по развитию производства и повышение культурно-бытового обслуживания работников – 15 %.

В распоряжении предприятия оставляли 75 % от сверхплановой прибыли для развития производства, улучшения быта работников и индивидуального премирования. Остальная часть прибыли зачислялась непосредственно в районные бюджеты. Создавался специальный фонд местной промышленности для финансирования сверхплановых мероприятий главным образом для развития производства предметов широкого потребления [234, л. 231–231 об.].

Появление областей в 1938 г., а также новая классификация городских поселений (города областного и районного подчинения, городские и рабочие поселки) соответственно потребовали нового распределения материально-финансовой базы между местными Советами. С 1938 г. эти процессы приобрели еще более централизованный характер: в общий объем доходов и расходов вышестоящего бюджета стали включаться сводные показатели нижестоящих бюджетов. Это означало, что, разрабатывая бюджет, каждый из местных Советов руководствовался показателями доходов и расходов, утвержденными для него вышестоящим Советом.

К концу 1930-х гг. в развитии местной промышленности сохранялись многие проблемы, на решение которых еще на рубеже 1920–1930-х гг. ориентировали постановления республиканских партийных и советских органов власти и управления: слабое использование имевшихся в республике сырьевых ресурсов и малая доля местной промышленности в производстве товаров широкого потребления. В 1940 г. из 87 предприятий областного и районного подчинения Наркомместпрома только 24 производили предметы широкого потребления, удельный вес которых во всей продукции местной промышленности составлял только 43 %. При наличии больших запасов сырья для деревообработки в БССР завозилось 2 млн деревянных ложек из Горьковского края, корыта, 5 млн зажимов для белья из Одессы, 30 тыс. дуг, 20 тыс. базарных корзин из лозы, детские игрушки, деревянные линейки, шахматы и т. п. Все виды консервов поступали в республику из-за ее пределов, в то время как имелись все возможности вырабатывать консервы мясные, свинобобовые, производить консервирование огурцов, помидоров, шпината, фруктов и т. д.

При больших запасах глины как сырья для производства кирпича и черепицы крыши на домах в деревнях были соломенные или деревянные. На XXVIII съезде КП(б)Б (май 1940 г.) в отчетном докладе ЦК КП(б)Б отмечалось: «Громадное количество колхозов, отчисляющих крупные средства на строительство долговременных построек

общественного значения, не строят ничего из кирпича. Все это происходит потому, что до сих пор существовало дикое пренебрежительное отношение к развитию местной кирпичной и черепичной промышленности...» [286, с. 372–373].

В целом в 1930-е гг. на фоне быстрого экономического развития республики значительно выросли доходы местных бюджетов (табл. 8.2).

Таблица 8.2

Рост доходов местных бюджетов БССР (1931–1940 гг.)

Год	Доходы, млн р.
1931	111,0
1932	170,8
1933	185,5
1934	257,5
1936	545,6
1937	658,4
1938	801,5
1940	1419,1

Источник. Разработка автора на основе: [284, с. 242], [285, с. 8], [287, с. 8], [288, с. 11].

В 1930-е гг. в доходной части местных бюджетов почти ежегодно происходили существенные изменения, связанные с составом источников поступления доходов [289, с. 65–68]. К концу 1930-х гг. основные статьи собственных доходов административно-территориальных единиц составляли, во-первых, доходы от предприятий, организаций и имуществ, подведомственных местным Советам, во-вторых, местные налоги и сборы (главные – налог со строений, земельная рента, налог с кинотеатров).

Непосредственно в местные бюджеты перечислялась часть госналогов, сборов и пошлин: подоходный налог с кооперации, с частных лиц, единая госпошлина. Поступления от наиболее прибыльных государственных налогов и сборов (налог с оборота, отчисления от прибыли предприятий союзного значения, сельхозналог) по-прежнему распределялись по вертикали власти сверху вниз (бюджет СССР → бюджет союзной республики → бюджет области → бюджет района → сельский / поселковый бюджет) по ежегодно менявшимся нормам (табл. 8.3).

Таблица 8.3

Структура доходов местных бюджетов БССР в 1940 г., %

Бюджеты	Доходы от местного хозяйства	Местные налоги и сборы	Отчисления от государственных налогов и доходов	Другие доходы и дотации	Всего
Областные	9,6	0,9	59,8	29,7	100
Городские	7,6	36,8	40,9	14,7	100
Районные	4,9	11,5	64,2	19,4	100
Сельские	0,9	12,6	82,4	4,1	100
Все местные бюджеты	7,2	17,6	67,6	7,6	100

Источник. Разработка автора на основе [288, с. 11, 27, 38, 54, 86].

При отсутствии четких и стабильных критериев процент отчислений от государственных налогов и доходов, передаваемых в местные бюджеты, в значительной степени определялся исходя из субъективных представлений союзных инстанций о роли местных органов власти и управления в решении задач социалистического строительства, а также в зависимости от способности местных руководителей оказать влияние на такие решения.

Основные суммы расходов местных бюджетов традиционно направлялись на развитие социально-культурной сферы: просвещение (в 1940 г. – 46,4 %), здравоохранение и физическую культуру (21,2 %) (табл. 8.4).

Таблица 8.4

Расходы местных бюджетов БССР в 1940 г., %

Статьи расходов	Доля от 100 %
Народное хозяйство	16,1
Социально-культурные мероприятия	69,0
в том числе:	
просвещение	46,4
здравоохранение и физкультура	21,2
социальное обеспечение	1,4
Управление	11,7
Прочие	3,2

Источник [288, с. 105].

В состав расходов на просвещение входили затраты по общему образованию и воспитанию детей и подростков, культурно-просветительской работе, подготовке кадров и т. п. По группе расходов на здравоохранение и физическую культуру проходили средства на содержание лечебных и санитарно-профилактических учреждений и проведение соответствующих мероприятий. Отдельную статью составляло финансирование нового строительства социально-культурных учреждений. В 1930-е гг. в связи с введением всеобщего обязательного начального образования, а затем и семилетнего обучения, созданием девятилеток и десятилеток, развитием системы здравоохранения расходы местных бюджетов на социально-культурные мероприятия значительно возросли (с 62,3 млн р. в 1931 г. до 940,5 млн р. в 1940 г.) [243, л. 253 об.], [288, с. 11, 105].

Второй по значению статьей местных расходов были ассигнования на развитие народного хозяйства – 16,1 % (1940 г.) (рост с 35,3 млн р. в 1931 г. до 219,4 млн р. в 1940 г.) [243, л. 408 об.], [288, с. 105]. Сюда включались расходы на финансирование капитальных вложений, государственные дотации предприятиям и хозяйственным организациям промышленности, сельского хозяйства, строительства, государственной торговли, жилищного и коммунального хозяйства, подведомственных местным Советам.

Расходы на управление (11,7 % в 1940 г.) включали средства на содержание органов государственного управления областных, городских, районных, поселковых и сельских Советов и их исполкомов, управлений и отделов исполкомов, созыв сессий Советов и т. п.: за 1931–1940 гг. затраты местного бюджета на эти цели увеличились с 14,2 млн р. до 160,1 млн р. [243, л. 408 об.], [288, с. 105].

К 1940 г. сложилась соответствующая новой структуре административно-территориального деления система дифференциации расходов местных бюджетов (табл. 8.5).

Таблица 8.5

Расходы местных бюджетов БССР в 1940 г., %

Статьи расходов	Бюджеты				
	областные	городские	районные	сельские и поселковые	всего
Народное хозяйство	15,9	37,1	46,0	1,0	100
Социально-культурные мероприятия	9,5	26,1	58,3	6,1	100

Статьи расходов	Бюджеты				
	областные	городские	районные	сельские и поселковые	Всего
В том числе: просвещение	8,0	19,2	65,3	7,5	100
здравоохранение	12,3	40,5	44,0	3,2	100
социальное обеспечение	21,9	21,4	49,2	7,5	100
Управление	22,8	9,0	57,4	10,8	100
Доля отдельных бюджетов	13,0	25,8	55,6	5,6	100

Источник. Разработка автора на основе [288, с. 105, 134, 145, 161, 177, 193].

Из областных бюджетов средства главным образом направлялись на финансирование театров, выставок, музеев, музыкальных коллективов, капитального строительства школ и объектов жилищно-коммунального хозяйства, системы подготовки кадров средней квалификации.

Основная часть местных расходов осуществлялась районными органами власти. На средства из районных бюджетов содержались районный государственный аппарат, детские сады и площадки, учреждения по подготовке кадров массовых профессий, большинство школ, объектов культуры, больниц и стационаров. Преимущественно из районного бюджета финансировались мероприятия по сельскому хозяйству (содержание станций по борьбе с болезнями животных, ветеринарные участки и лаборатории, мясо-молочные станции). Значительную статью расходов составляли затраты по жилищно-коммунальному хозяйству городов, подчиненных райисполкомам.

В городах из городских бюджетов главным образом финансировалось жилищно-коммунальное хозяйство, частично – социально-культурные мероприятия, из городских районных – прежде всего сферы здравоохранения и просвещения. Так, в 1940 г. из бюджета Минска на нужды жилищно-коммунального хозяйства было направлено 15 137,7 тыс. р., в том числе из городского бюджета – 15 034,4 тыс. р. (98,5 %), в то время как на здравоохранение – 5665,9 тыс. р. (37 % расходов бюджета города по этой статье), просвещение – 2725,7 тыс. р. (13 %). Соответственно бюджеты трех городских районов столицы на жилищно-коммунальное хозяйство выделили всего 103,3 тыс. р. (1,5 % всех город-

ских расходов по этой статье), а на финансирование учреждений здравоохранения – 9751,1 тыс. р. (63 %) и просвещение – 17 936,8 тыс. р. (87 %) [290, с. 4–5].

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

Сложившаяся дифференциация местных бюджетов (табл. 8.6) свидетельствует, что районный аппарат власти и управления был тем основным органом, который решал практические вопросы удовлетворения основных потребностей населения в вопросах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства. Однако сами объемы финансирования этих сфер жизни советских людей определялись не на местах, а вышестоящими союзными и республиканскими органами. Вновь же созданные областные органы власти и управления также, как и в случае с округами, оказались не в состоянии только за счет местных доходов выполнять свои задачи, превратившись главным образом в структуру, через которую республиканский бюджет перераспределял между нижестоящими Советами полученную из союзного бюджета часть государственных доходов.

Таким образом, в 1930-е гг. происходит усиление централизованного характера формирования материально-финансовой базы местных Советов, обусловленное задачами форсированного строительства социализма, усилением централизованного директивного характера всей системы управления в СССР. В ведении местных Советов осталось небольшое количество малоприбыльных предприятий и организаций. Несмотря на большие успехи в процессе индустриализации республики в эти годы, роль местного хозяйства в доходах административно-территориальных единиц была незначительной.

Основные статьи расходов местных бюджетов показывают, что главными сферами практической ответственности местных Советов были системы образования, здравоохранения и коммунального хозяйства. Однако возможности местных органов власти решать эти проблемы на своей территории прежде всего зависели не от их усилий, а определялись сложившейся системой формирования доходной части бюджетов административно-территориальных единиц. Такая система изначально предполагала фактическую дефицитность местных бюджетов, что обуславливалось централизованным порядком взимания большей части налогов и доходов в союзный бюджет. В плановой со-

ветской экономике это позволяло аккумулировать в распоряжении союзного центра основные материальные и финансовые ресурсы и целевым образом их перераспределять в интересах ускоренного развития крупной тяжелой промышленности и экономической поддержки слаборазвитых регионов страны. Кроме того, подобный материально-финансовый механизм закреплял принцип вертикальной иерархичности всей системы органов власти и управления, во многом определяя степень и границы самостоятельности местных Советов в решении проблем своих территорий, их авторитет среди населения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В конце 1920-х гг. в очередной раз высшим партийно-советским руководством СССР были пересмотрены «взгляды на строительство социализма»: нэп, который позволил восстановить разрушенное войнами и революциями народное хозяйство, укрепить политические позиции коммунистической партии, был свернут. Объективные экономические законы подменяются политической волей, экономический расчет – директивными указаниями, частный интерес – интересами партийно-государственного аппарата. На смену пришла стратегия форсированного строительства социализма в одной стране с созданием соответствующей ей централизованной командной системы управления. Главным мотивом управленческих реорганизаций системы местных Советов в 1930-е гг. стало стремление приспособить ее к этому новому политическому курсу, перераспределив функции от местных органов власти и управления в пользу центральных.

Мобилизационная логика первых пятилеток неизбежно привела к разукрупнению (дроблению) административно-территориальных единиц. Это позволяло местным властям при ограниченном использовании экономических рычагов с помощью широкого применения административных мер решать поставленные перед ними задачи социалистической реконструкции (прежде всего в деревне) и осуществлять постоянный и жесткий контроль за всеми процессами на местах. 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 бы в наибольшей мере отвечали 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.

Функции и организационное построение местных органов государственной власти и управления также были подчинены реализации новой стратегии развития СССР в 1930-е гг. Главной задачей органов государственного управления всех уровней становится максимальное выполнение планов индустриализации и массовой коллективизации сельского хозяйства. Созданная в эти годы централизованная система управления 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 плановых директив и иных указаний сверху, во-вторых, создание механизма, позволявшего наиболее эффективно проводить решения высшей власти на местах. В условиях жестокой борьбы за проведение сплошной коллективизации сельского хозяйства и усиления регламентации всех сторон жизни села районные органы власти и управления стали решающим звеном реализации властных приоритетов высшего партийно-государственного руководства.

Конституционным принципом формирования местных органов власти и управления по-прежнему официально признавался принцип их выборности снизу доверху как подтверждение «подлинно демократичного» (т. е. советского) характера нового общественного строя.

Перевыборы в местные Советы 1930–1931 гг. проводились в условиях реанимации курса на превращение сельсоветов в «органы диктатуры пролетариата в деревне». 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. В результате сельсоветы так и не стали опасным для партийно-советской власти легальным органом, способным быть выразителем традиционного крестьянского консерватизма и сопротивления инициированных властью радикальным преобразованиям в деревне. Они окончательно превратились в аппарат, представляющий интересы беднейшей части крестьянства и легитимизировавший все мероприятия партийно-советского руководства на местах.

Иначе проводились 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 руководителей 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. превра-

тились в «смотр побед социалистического строительства», в одну из обычных «политико-хозяйственных кампаний», в «орудие организации миллионных масс рабочих, колхозников и советской интеллигенции на дальнейшую борьбу за построение социализма и укрепление советов – органов пролетарской диктатуры».

Избирательные кампании второй половины 1930-х гг. уже проводились на основе Конституций СССР 1936 г. и БССР 1937 г. – конституций «победившего социализма». В этот период выборы продолжают выполнять роль «всенародного праздника», «смотра побед социализма» и легитимации существующей политической системы, обеспечивая необходимый властям состав местных Советов депутатов трудящихся всех уровней, в том числе доминирование на уровне исполкомов представителей партийно-советского номенклатурного аппарата. Элемент «классовой борьбы» практически отсутствует и реанимируется лишь применительно к избирательным кампаниям в западных областях БССР.

Несмотря на декларативность норм избирательного права (всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании), выборы второй половины 1930-х гг. все же требовали от партийных и советских органов корректировать свою прежнюю практику достижения необходимых результатов в условиях отмены прежних (характерных для конца 1920 – начала 1930-х гг.) рычагов (лишение избирательных прав, прямой непосредственный контроль за процедурой открытого голосования, голосование списками). Фактически сохранился метод выдвижения кандидатов: прежний – единые кандидаты «от партийных организаций и собраний бедноты» – трансформировался в выдвижение единых кандидатов «от блока коммунистов и беспартийных». Значительно расширились масштабы массовой агитационно-пропагандистской работы.

Повторяющиеся регулярные избирательные кампании во многом содействовали интериоризации личности советского человека, превращения внешних социальных практик, внешних стандартов и стереотипов поведения, связанных с участием в выборах, в его устойчивые внутренние поведенческие установки. На первый взгляд ритуальное по своей форме действие (участие в предвыборных собраниях, явка на избирательный участок, опускание избирательных бюллетеней в урну) со временем приобретает вид значимого образца поведения, что, в свою очередь, служило важным элементом стабильности всей социальной системы.

Формализация выборных процедур наиболее в явном виде проявилась, во-первых, в широком применении кооптации как неправового механизма замены выборных должностей вне выборных процедур решением самого выборного органа.

Во-вторых, в таком феномене советской политической системы, как партийная номенклатура (номенклатура партийных комитетов). В советской политической системе закрепление номенклатуры в качестве основного элемента кадровой политики стало естественным порождением монополизации власти партией, строившей свою внутрипартийную организацию на принципах строгой иерархии партийных должностей, формализации выборности при реальности назначения. Коммунистическая партия довольно быстро после прихода к власти стала распространять свои партийные практики на внешнюю среду, в том числе и на систему органов государственной власти и управления, завуалировав использованием выборных процедур фактическое назначение на все сколько-нибудь важные управленческие должности решениями парткомов.

В классическом виде советский номенклатурный механизм сложился в 1930-е гг. В советской реальности партийная номенклатура представляла собой перечень руководящих должностей в партийных, комсомольских, советских, хозяйственных, кооперативных, профсоюзных, всех общественных организациях, кандидаты на которые рассматривались, утверждались на руководящие должности (в том числе и выборные) и снимались с них решениями партийных комитетов соответствующего уровня. Зачастую термин «номенклатура» используется также для определения лиц, вошедших в эти списки и составлявших особый слой руководящих кадров разного уровня – номенклатурных работников.

Прямой и непосредственный партийный контроль за замещением руководящих должностей во всех структурах власти и управления всеми без исключения сферами жизнедеятельности общества представлял собой в условиях советской модели модернизации действенное средство закрепления за коммунистической партией роли носителя реальной политической власти, главного распорядителя всеми властными ресурсами и вершителя судеб советских граждан. В частности, кандидаты на все выборные руководящие должности в аппаратах местных государственных органов власти и управления от председателя облисполкома до председателя сельсовета первоначально утверждались соответствующими комитетами правящей компартии

(от ЦК ВКП(б) до райкома КП(б)) и только затем это решение формализовывалось путем выборов.

И в дальнейшем на всем протяжении советской истории номенклатура была центральным элементом кадровой политики, на деле закрепившем роль коммунистической партии как главной реальной структуры власти и управления и обеспечившем ее монополию на определение и реализацию как стратегических, так и тактических задач развития советского общества.

Несмотря на концентрацию всех ресурсов власти (политических, силовых, экономических, идеологических) в руках номенклатурных кадров, о превращении их в «класс» советского общества в этот период говорить еще рано. В условиях сменяющих друг друга «чисток» и политических репрессий номенклатура не смогла консолидироваться, у нее не оформился свой «частный» интерес, да она, даже в случае его появления, и не имела реальных возможностей его отстаивать. Массовые «переброски» руководящих работников с места на место не позволяли формироваться местным правящим кланам, скрепленным собственными интересами, личными связями и взаимными личными обязательствами. К концу 1930-х гг. номенклатура была лишь инструментом реализации стратегических и тактических приоритетов, определявшихся узким слоем высшего партийного руководства и лично И. В. Сталиным.

В 1930-е гг. заработная плата руководящего состава государственных органов местной власти и управления росла значительно более высокими темпами, чем в целом всего населения: властная ориентация на первоочередной рост материального достатка административно-управленческих кадров в эти годы очевидна. Этому в значительной мере способствовал начавшийся с конца 1920-х гг. переход к политике унификации тарифной системы и прямому государственному нормированию заработной платы, предполагавшим централизованное определение твердых окладов по бюджету без применения тарифной разрядной сетки. Подобная практика давала верховной партийно-советской власти возможность точечного регулирования заработной платы отдельных категорий работников, в первую очередь управленческого аппарата.

На рубеже 1920–1930 гг. среди высшего эшелона партийно-советского руководства меняется отношение к должностным преступлениям, в том числе и среди работников местных органов государственной власти и управления. В первое десятилетие советской власти

должностные преступления в официальной трактовке представлялись явлением не системным, присущим любому государству, а временным, связанным с начальным этапом строительства нового общества. В связи с этим сама борьба с должностными преступлениями в исследуемый период оценивалась прежде всего с точки зрения ее политических результатов – очищения советского аппарата управления от «классово-чуждых» элементов как носителей всего комплекса негативных черт служащего.

Политические кампании по чистке в 1920-е гг. рассматривались в качестве универсального способа преодоления самих причин должностных преступлений, эффективной их профилактики, а также формирования нового, советского типа работника, свободного от всех пороков прежнего чиновничества и преданного делу строительства социализма. Последняя такая массовая чистка советского аппарата завершилась к 1932 г. Итоговые результаты чисток показали: надежды на то, что с повышением жизненного уровня, чисткой рядов служащих от «бывших элементов старого режима» и ростом коммунистической сознательности всех слоев населения должностные преступления в недалеком будущем исчезнут сами собой, не оправдались. Проблемы должностных преступлений не снимались, а только нарастали.

Отказавшись от чисток как главного средства полного решения проблемы должностных преступлений, власти вовсе не отказались от кампанейского характера антикоррупционной борьбы. Только теперь эти политические кампании стали основываться на соответствующих статьях Уголовного кодекса с придачей самим преступлениям политического характера. Таким образом, с началом 1930-х гг. борьба с преступлениями по должности приобретает все больше политико-уголовный характер.

В 1930–1932 гг. мероприятия по борьбе с должностными преступлениями проводились в рамках различных заготовительных политико-хозяйственных кампаний. Госзаготовки рассматривались в качестве основного источника материальных и финансовых средств для проведения форсированной индустриализации, которая, в свою очередь, стала выступать решающим звеном в реализации концепции построения социализма в одной стране. Отсутствие необходимых результатов по заготовке ставших важнейшим стратегическим ресурсом сельскохозяйственного сырья и продовольствия квалифицировалось как должностное преступление соответственно ст. 196 УК БССР.

В 1932–1936 гг. борьба с должностными преступлениями велась уже в рамках кампании по «охране социалистической законности». Массовые проверки состояния революционной законности прошли во всех районах республики. Они выявили многочисленные факты незаконного изъятия имущества, его присвоения, арестов и избиений единоличников и колхозников руководителями сельсоветов при молчаливой или открытой поддержке районного руководства. Был организован ряд показательных процессов против руководителей сельсоветовского и районного звеньев. Уровень должностных преступлений на уровне сельсоветовских органов был снижен, произвол председателей сельсоветов ограничен, уголовные наказания за незаконные методы решения поставленных вышестоящими органами задач стали реальностью.

В 1937–1938 гг. главный удар государственной репрессивной машины был направлен уже против руководителей более высокого уровня, в том числе в ходе районных показательных процессов – против работников районного и окружного звена государственной власти и управления. Именно в этих районных процессах в наиболее ярком виде проявился политико-уголовный характер борьбы с должностными преступлениями. Здесь уголовный момент присутствовал лишь в качестве дополнительного к основным политическим обвинениям в «шпионаже», «вредительстве», «терроризме», «троцкизме» и «правом уклоне». Районные показательные процессы 1937–1938 гг. в их уголовном сегменте были своего рода «истерической реакцией» (по определению Дж. Гетти) на осознание неэффективности всей предыдущей стратегии борьбы с должностными преступлениями, стремлением решить проблему на долгие годы радикальной сменой местных руководящих партийно-советско-хозяйственных элит.

В 1939–1941 гг. должностные преступления утрачивают политическую окраску, а борьба с ними приобретает преимущественно характер уголовного преследования, становится сферой ответственности главным образом органов правопорядка (прокуратуры, милиции, суда), хотя и при сохранении жесткого контроля со стороны партийных органов.

В начале 1930-х гг. в кадровом обеспечении органов местных Советов наиболее остро стояли проблемы нехватки работников и частая их сменяемость (текучесть). Дефицит кадров ощущался на всех должностях – от руководителей исполкомов до инструкторов. В целом низкий образовательный и профессиональный уровень при росте масштабов решаемых задач значительно ограничивал возможности замещения вакантных должностей. В результате быстрого развития

системы высшего и среднего специального образования, развертывания широкого охвата госслужащих курсовой системой подготовки и повышения квалификации, значительного роста их заработной платы, периодических мобилизаций наиболее дефицитных специалистов (прежде всего работников земельных и финансовых отделов исполкомов Советов) к концу 1930-х гг. проблема дефицита кадров в органах местной власти и управления хоть так и не была решена, но все же исчезла из списка первоочередных.

Однако острой оставалась другая проблема – текучесть кадров. Партийно-советские руководители разного уровня, с одной стороны, постоянно указывали на негативные последствия частной замены работников советского аппарата, с другой – фактически ее стимулировали проведением различного рода политических кампаний и массовых перебросок кадров для решения текущих проблем в тех или иных регионах.

Материально-финансовая составляющая функционирования местных Советов за 1930-е гг. значительно укрепилась как следствие общего роста экономики БССР. С ее помощью местная власть, с одной стороны, решала поставленные перед ней задачи, с другой – структура и объем находившихся в распоряжении местных Советов экономических средств оказывали существенное влияние на объем и структуру реальных полномочий Советов, сферу их компетентности и самостоятельности.

Местное хозяйство, размеры и структура которого определялись представлениями руководства СССР о роли и месте местных органов власти в решении вопросов экономического развития страны, в доходах административно-территориальных единиц играло незначительную роль, периодически теряя свои наиболее прибыльные предприятия, переходившие в республиканское подчинение.

Местные финансы как часть общесоюзной финансовой системы, предназначенной для удовлетворения местных потребностей главным образом в социально-культурной сфере, коммунальном и бытовом обслуживании населения, концентрировались в местных бюджетах. Оформившаяся в своем классическом виде в 1930-е гг. в СССР система формирования доходной части бюджетов административно-территориальных единиц закрепила их зависимость от решений вышестоящих инстанций, в основе которой лежал централизованный порядок взимания большей части налогов и доходов в союзный бюджет и последующего их перераспределения по вертикали органов власти и управления (от союзных до районных).

ЛИТЕРАТУРА

1. История Советской конституции (в документах) 1917–1956 / сост. А. А. Липатов [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1957. – 1046 с.
2. Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускае Сацыялістычнае Савецкае Рэспублікі. – Менск : Выд-ва Кіраўніцтва Спраў СНК і Эканамічнае Нарады БССР, 1927. – 56 с.
3. Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускай Савецкай Соцыялістычнай Рэспублікі. – Менск : Партвыдавецтва ЦК КП(б)Б, 1937. – 42 с.
4. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики (с изменениями и дополнениями, принятыми Первой сессией Верховного Совета БССР 26 июля 1938 г.). – Минск : Госиздат Белоруссии, отд. полит. лит., 1938. – 43 с.
5. Лагун, С. Р. Деятельность КПБ по перестройке и улучшению работы Советов (1925–1936 гг.) / С. Р. Лагун. – Минск : Изд-во М-ва высш., сред. спец. и проф. образования БССР, 1962. – 232 с.
6. Головкин, А. А. Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927–1936 гг. / А. А. Головкин. – Минск : БГУ, 1968. – 125 с.
7. Герасименко, Г. Г. Деятельность Компартии Белоруссии по вовлечению трудящихся масс в управление государством. 1925–1937 гг. / Г. Г. Герасименко. – Минск : БГУ, 1973. – 230 с.
8. История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. / под ред. С. П. Маргунского [и др.] ; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск : Наука и техника, 1970–1976.
9. Ходзін, С. М. Беларуская вёска ў міжваенны час: шляхі і формы савецкай мадэрнізацыі (1921–1939) / С. М. Ходзін. – Мінск : БДУ, 2014. – 240 с.
10. Ходзін, С. М. Мадэрнізацыя ў Беларусі (1921–1939) / С. М. Ходзін. – Мінск : БДУ, 2019. – 287 с.
11. Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII – пачатку XXI ст. : у 2 кн. / А. А. Каваленя [і інш.] ; рэдкал.: А. А. Каваленя [і інш.] ; Нац. акад. навук Беларусі, Ін-т гісторыі. – Мінск : Беларус. навука, 2011. – Кн. 1. – С. 460–474.
12. История белорусской государственности : в 5 т. / А. А. Коваленя [и др.]: Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т истории. – Минск : Беларус. навука, 2019. – Т. 3. Белорусская государственность: от идеи к национальному государству (1917–1939 гг.) отв. ред. тома: В. Г. Мазец, Н. В. Смехович, С. А. Третьяк – С. 287–327.

13. Органы местного управления и самоуправления на территории Беларуси (IX век – 30-е гг. XX века) : пособие / Э. М. Савицкий [и др.] ; под общ. ред. С. Н. Ходина. – Минск : БГУ, 2019. – 199 с.

14. Курьянович, А. В. Выборы в Верховный совет СССР 1937 г. как легитимизация советского общественно-политического режима (на примере Белорусской ССР) / А. В. Курьянович // Вестн. Самар. ун-та. История, педагогика, филология. – 2016. – Вып. 1. – С. 46–53.

15. Курьянович, А. В. Выборы в высшие органы государственной власти в Западной Белоруссии в 1940 году как элемент советизации региона / А. В. Курьянович // Вестн. ВолГУ. Серия 4, История. Регионоведение. Междунар. отношения. – 2017. – Т. 22. – № 1. – С. 124–134.

16. Джилас, М. Лицо тоталитаризма / М. Джилас. – М. : Новости, 1992. – 553 с.

17. Восленский, М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / М. С. Восленский. – М. : Совет. Россия, Октябрь, 1991. – 623 с.

18. Джавланов, О. Т. Номенклатура: эволюция отбора. Историко-политологический анализ / О. Т. Джавланов, В. А. Михеев. – М. : Луч, 1993. – 138 с.

19. Коржихина, Т. П. Советская номенклатура: становление, механизмы действия / Т. П. Коржихина, Ю. Ю. Фигатнер // Вопр. истории. – 1993. – № 7. – С. 25–38.

20. Нефедов, В. Н. Номенклатура империи: исследование кризиса / В. Н. Нефедов. – Н. Новгород : Изд-во Волго-Вят. кадрового центра, 1994. – 81 с.

21. Гимпельсон, Е. Г. Формирование советской политической системы, 1917–1923 гг. / Е. Г. Гимпельсон. – М. : Наука, 1995. – 229 с.

22. Гимпельсон, Е. Г. Советские управленцы, 20-е годы: Руководящие кадры государственного аппарата СССР / Е. Г. Гимпельсон. – М. : ИРИ РАН, 2001. – 225 с.

23. Пашин, В. П. Партийная номенклатура в СССР (1917–1930-е годы): зарождение, развитие, безраздельное могущество / В. П. Пашин. – Белгород : Белгород. обл. тип., 2004. – 243 с.

24. Чистиков, А. Н. Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России 1920-х годов / А. Н. Чистиков. – СПб. : Европ. Дом, 2007. – 294 с.

25. Карелин, Е. Г. Региональный механизм власти и управления Западной области Советской России (1917–1937 гг.) / Е. Г. Карелин. – М. : Полит. энцикл., 2014. – 422 с.

26. Туфанов, Е. В. Кадры региональных управленцев в 1920–1930-е гг.: становление и функционирование (на материалах Северного Кавказа) / Е. В. Туфанов. – Ставрополь : ТЭСЭРА, 2018. – 206 с.
27. Tucker, R. S. Political culture and leadership in Soviet Russia: from Lenin to Gorbachev / R. S. Tucker. – Brinton : Wheatsheaf Books, 1987. – 214 p.
28. Elites and political power in the USSA / D. Lane, ed. – Hampshire England : Edward Elgar, 1988. – 299 p.
29. Political leadership in the Soviet Union / A. Brown ed. – London : Macmillan, 1989. – 245 p.
30. Касцюк, М. П. Бальшавіцкая сістэма ўлады на Беларусі / М. П. Касцюк. – Мінск : Экаперспектыва, 2000. – 307 с.
31. Протьюко, Т. С. Становление советской тоталитарной системы в Беларуси (1917–1941 гг.) / Т. С. Протьюко. – Минск : Тесей, 2002. – 688 с.
32. Верт, Н. Террор и беспорядок. Сталинизм как система / Н. Верт ; пер. с фр. А. И. Пигалева. – М. : РОССПЭН ; Фонд Первого Президента Б. Н. Ельцина, 2010. – 447 с.
33. Фицпатрик, Ш. Сталинские крестьяне. Социальная история Советской России в 30-е годы: деревня / Ш. Фицпатрик ; пер. с англ. Л. Ю. Пантиной. – М. : РОССПЭН, 2001. – 422 с.
34. Getty, J. A. Origins of the Great Purges: The Soviet Communist Party Reconsidered, 1933–1938 / J. A. Getty. – Cambridge : Cambridge University Press, 1985. – 277 p.
35. Stalinist Terror. New Perspectives ed. by J. A. Getty and R. Manning. – Cambridge Un. Press, 1993. – 304 p.
36. Раманава, І. «Лепельская справа»: 1937 год у Беларусі / І. Раманава // Беларусі гістарычны агляд. – 2015. – Т. 22. – Сш. 1–2 (42–43). – С. 179–208.
37. Улада і грамадства: БССР у 1929–1939 гады: у дакументах Сакрэтнага аддзела / Асобага сектара ЦК КП (б)Б // Еўрап. гуманітар. ун-т ; склад., аўт. прадмовы І. Раманава. – Вільня [Вільнюс] : Логвінаў, 2019. – 1120 с.
38. Ильюхов, А. А. Как платили большевики: политика советской власти в сфере оплаты труда в 1917–1941 гг. / А. А. Ильюхов. – М. : РОССПЭН, 2010. – 415 с.
39. 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.

40. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 101. – Оп. 1. – Д. 3773.
41. Административно-территориальное устройство БССР : справочник : в 2 т. / Гл. архив. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права АН БССР ; редкол.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Беларусь, 1985–1987. – Т. 1 (1917–1941 гг.) / сост.: Т. А. Воробьева [и др.]. – 1985. – 390 с.
42. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 185.
43. Административно-территориальное деление Союза ССР на 15 июля 1934 г. / ЦИК СССР. – М. : Власть Советов, 1934. – XXVI, 350 с.
44. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988) : в 16 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., доп. и испр. – М. : Политиздат, 1983–1990. – Т. 6 (1933–1937). – 1985. – 430 с.
45. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 7611.
46. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). – Фонд 17. – Оп. 162. – Д. 18.
47. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 7742.
48. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 марта 1937 г. / ЦИК СССР ; отв. ред. П. В. Туманов. – М. : Власть Советов, 1937. – XV, 256 с.
49. Практическое разрешение национального вопроса в Белорусской Социалистической Советской Республике: по материалам Нац. комиссии ЦИК БССР : в 2 ч. – Минск : Изд-во Нацкомис. ЦИК БССР, 1927–1928. – Ч. 2 : Работа среди национальных меньшинств. – 1928. – 162 с.
50. Картотека районов БССР 1932 г. / Кіраўн. нар.-гас. вучоту БССР ; рэд. З. Кацнельсон. – Мінск : Галоўлітбел, 1933 (старонкі не пранумэраваны).
51. Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Белорусской Социалистической Советской Республики Белоруссии (СЗ БССР). – 1932. – № 19. – Постановление 74.
52. СЗ БССР. – 1932. – № 51. – Постановление 307.
53. Малые диаспоры Гомельщины в 20–30-е годы XX века : анализ. материалы и док. Гос. арх. Гомел. обл. / сост.: В. П. Пичуков, М. А. Алейникова, З. А. Александрович ; под ред. В. П. Пичукова. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2008. – 250 с.

54. СЗ БССР. – 1934. – № 45. – Постановление 217.
55. СЗ БССР. – 1934. – № 47. – Постановления 234–237.
56. СЗ БССР. – 1935. – № 24. – Постановления 126, 127.
57. СЗ БССР. – 1936. – № 14. – Постановления 60–62.
58. СЗ БССР. – 1938. – № 1. – Постановления 22, 26–44.
59. РГАСПИ. – Фонд 17. – Оп. 3. – Д. 994.
60. Сталин, И. В. Вопросы ленинизма / И. В. Сталин. – 11-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1947. – 611 с.
61. Алампиев, П. М. Экономическое районирование СССР : в 2 кн. / П. М. Алампиев. – М. : Госполитиздат : Экономиздат, 1959–1963. – Кн. 1. – 1959. – 263 с.
62. СЗ БССР. – 1938. – № 5. – Постановление 39.
63. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 октября 1938 г. / Информ.-стат. отд. при Секретариате Президиума Верхов. Совета СССР ; ред. П. В. Туманов. – М. : Власть Советов, 1938. – XXIII, 327 с.
64. Всесоюзная перепись населения 1939 г.: основные итоги / под ред. Ю. А. Полякова. – М. : Наука, 1992. – 256 с.
65. Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР за 1938–1955 гг. / Президиум Верхов. Совета БССР. – Минск : Изд-во Президиума Верхов. Совета БССР, 1956. – 347 с.
66. Западная Белоруссия : стат. справ. / Госплановая комис. при СНК БССР и УНХУ БССР. – Минск : Изд. Госплана при СНК БССР и УНХУ БССР, 1939. – 143 с.
67. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 14495.
68. РГАСПИ. – Фонд 17. – Оп. 3. – Д. 1018.
69. Материалы районирования Западных областей Белорусской ССР / ЦК КП(б)Б. – Минск : Изд. ЦК КП(б)Б, 1940. – УП, 239 с.
70. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). – Фонд 7523. – Оп. 9. – Д. 181.
71. ГАРФ. – Фонд 7523. – Оп. 11. – Д. 219.
72. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 13127.
73. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 12428.
74. СЗ БССР. – 1938. – № 13. – Постановление 112.
75. ГАРФ. – Фонд 7523. – Оп. 10. – Д. 193.
76. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1941 г. / Информ.-стат. отд. при Секретариате Президиума Верхов. Совета СССР. – М. : Ведомости Верхов. Совета РСФСР, 1941. – 436 с.

77. НАРБ. – Фонд 968. – Оп. 1. – Д. 19.
78. Матэрыялы да справаздачы Урада Х з’езду Саветаў БССР. – Мінск : Выд. Кіраўн. спраў СНК і Эканам. нарады БССР, 1931. – 249 с.
79. СЗ БССР. – 1930. – Отд. 1. – № 23. – Постановление 153.
80. Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза Советских Социалистических Республик (СЗ СССР). – 1930. – № 16. – Ст. 172.
81. СЗ БССР. – 1923. – № 6. – Ст. 55.
82. СЗ БССР. – 1925. – Отд. 1. – № 11. – Постановление 94.
83. СЗ СССР. – 1924. – № 6. – Ст. 69.
84. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988) : в 16 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1983–1990. – Т. 4 (1926–1929 гг.). – 1984. – 575 с.
85. СЗ СССР. – 1928. – № 69. – Ст. 642.
86. СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 9. – Постановление 42.
87. СЗ БССР. – 1928. – № 25. – Ст. 243, 244.
88. СЗ БССР. – 1930. – Отд. 1. – № 3. – Постановления 13, 14.
89. СЗ СССР. – 1930. – № 51. – Ст. 531.
90. СЗ БССР. – 1931. – Отд. 1. – № 4. – Постановления 30, 31.
91. СЗ СССР. – 1930. – № 29. – Ст. 180.
92. Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание : док. и материалы. – М. : РОССПЭН, 2001. – Т. 3. – Конец 1930–1933. – 1008 с.
93. СЗ БССР. – 1932. – № 44. – Постановление 196.
94. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 3015.
95. СЗ БССР. – 1930. – № 15. – Постановление 134.
96. СЗ СССР. – 1931. – № 33. – Ст. 247.
97. СЗ БССР. – 1930. – Отд. 1. – № 41. – Постановление 269.
98. СЗ БССР. – 1931. – Отд. 1. – № 19. – Постановление 155.
99. ГАГО. – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 231.
100. СЗ СССР. – 1934. – № 15. – Ст. 103.
101. СЗ БССР. – 1934. – № 14. – Постановление 64.
102. СЗ СССР. – 1934. – Отд. 1. – № 31. – Постановление 234.
103. ГАГО. – Фонд 208. – Оп. 1. – Д. 1049.
104. СЗ БССР. – 1934. – № 48. – Постановление 242.
105. СЗ БССР. – 1936. – № 14. – Постановление 57.
106. СЗ БССР. – 1935. – № 8. – Постановление 41.
107. СЗ БССР. – 1934. – № 48. – Постановление 246.

108. СЗ БССР. – 1930. – № 33. – Постановление 216.
109. СЗ БССР. – 1936. – № 24. – Постановления 116, 117.
110. СЗ БССР. – 1931. – № 15. – Постановление 134.
111. Пастановы Усебеларускага з'езда Саветаў. – Менск : Бел-
партвыд-ва ЦК КП(б)Б, 1935. – 41 с.
112. СЗ БССР. – 1938. – № 1. – Постановление 16.
113. Советская Белоруссия. – 1938. – 17 сент. – С. 1.
114. ГАГО. – Фонд 1040. – Оп. 1. – Д. 8.
115. ГАГО. – Фонд 1174. – Оп. 1. – Д. 8.
116. ГАГО. – Фонд 1230. – Оп. 1. – Д. 9.
117. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и ре-
шениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории пар-
тии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. –
Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 2. 1928–1932. – 1984. – 511 с.
118. СЗ БССР. – 1930. – № 9. – Постановление 67.
119. Врублевский, А. П. Из истории репрессий против белорус-
ского крестьянства 1929–1934 гг. / А. П. Врублевский, Т. С. Протько ;
под ред. М. П. Костюка. – Минск : Навука і тэхніка, 1992. – 144 с.
120. СЗ СССР. – 1930. – № 7. – Ст. 85.
121. Государственный архив общественных объединений Го-
мельской области (ГАООГО). – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 163.
122. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 1932.
123. СЗ СССР. – 1930. – № 9. – Ст. 106.
124. СЗ БССР. – 1930. – Отд. 2. – № 12. – Постановление 12.
125. НАРБ. – Фонд 702. – Оп. 1. – Д. 60.
126. СЗ БССР. – 1930. – Отд. 2. – № 14. – Постановление 80.
127. СЗ БССР. – 1930. – Отд. 2. – № 16. – Постановление 102.
128. СЗ СССР. – 1930. – № 50. – Ст. 524.
129. СЗ БССР. – 1930. – Отд. 1. – № 42. – Ст. 275.
130. Чарвякоў, А. Палітычныя задачы перавыбараў саветаў /
А. Чарвякоў // Саветы Беларусі. – 1930. – № 12. – С. 4–7.
131. Государственный архив общественных объединений Го-
мельской области (ГАООГО). – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 166.
132. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4765.
133. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 2837.
134. Масавая работа Саветаў БССР. – Менск : Выд. ЦВК БССР,
1931. – 63 [1] с.
135. Выборы в Советы и состав органов власти в СССР в 1931 г. –
М. : Власть Советов, 1931. – 52 с.

136. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 164.
137. Обращение Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР о выборах в советы в 1934–1935 гг. – Режим доступа: <http://istmat.info/node/41915>. – Дата доступа: 16.12.2016.
138. СЗ СССР. – Отд. 1. – 1934. – № 50. – Ст. 394.
139. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 197.
140. СЗ БССР. – 1934. – № 39. – Ст. 194, 195.
141. СЗ БССР. 1934. – № 39. – Ст. 196а, 196б.
142. ГАГО. – Фонд 208. – Оп. 1. – Д. 1050.
143. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 226.
144. Эканамічная гісторыя Беларусі : навуковае выд. / пад рэд. У. І. Галубовіча. – Мінск : Беларусь, 1993. – 581 с.
145. Леўкоў, М. А. Папярэднія вынікі выбараў у Саветы / М. А. Леўкоў // Большавік Беларусі. – 1934. – № 23–24. – С. 17–30.
146. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 190.
147. Итоги выборов в местные Советы депутатов трудящихся 1939 г. – М. : Изд-во «Ведомостей Верховного Совета РСФСР», 1941. – 80 с.
148. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988) : в 16 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., доп. и испр. – М. : Политиздат, 1983–1990. – Т. 5 (1929–1932 гг.). – 1984. – 446 с.
149. Материалы февральско-мартовского пленума ЦК ВКП(б) 1937 г. // Вопр. истории. – 1993. – № 5. – С. 3–23.
150. Выборы в Верховный Совет СССР и Верховные Советы союзных республик 1937–1938 гг. – М., 1939. – 32 с.
151. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 13199.
152. Бліскучая перамога сталінскага блока камуністаў і беспартыйных // Большавік Беларусі. – 1938. – № 6–7. – С. 11–17.
153. Наталевіч, Н. Я. Вярхоўны Савет Беларускай ССР выбран / Н. Я. Наталевіч // Большавік Беларусі. – 1938. – № 6–7. – С. 21–25.
154. Положение о выборах в областные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся БССР. – Минск : Госизд-во Белоруссии, отд. полит. лит., 1939. – 16 с.
155. НАРБ. – Фонд 968. – Оп. 1. – Д. 40 г.
156. ГАГО. – Фонд 1230. – Оп. 1. – Д. 21.
157. Новая перамога сталінскага блока камуністаў і беспартыйных // Большавік Беларусі. – 1940. – № 1. – С. 81–85.
158. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 13921.

159. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 13613.
160. ГАГО. – Фонд 1230. – Оп. 1. – Д. 12.
161. Стенограммы заседаний Политбюро ЦК РКП(б) – ВКП(б). 1923–1938 гг. : в 3 т. / ред. совет: К. М. Андерсен [и др.]. – М. : РОССПЭН, 2007. – Т. 3. 1928–1938 гг. / под ред. Л. П. Кошелевой [и др.]. – 2007. – 816 с.
162. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 14680.
163. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 14704.
164. Гомельская область. 1938–1941 гг.: документы и материалы / сост.: М. А. Алейникова [и др.] ; редкол. : В. И. Адамушко [и др.]. – Минск : НАРБ, 2013. – 216 с.
165. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 14620.
166. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 13608.
167. Страницы истории Компартии Белоруссии: суждения, аргументы, факты / под ред. Р. П. Платонова. – Минск : Университетское, 1990. – 446 с.
168. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 15326.
169. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 16868.
170. Трыумф большевізма // Большавік Беларусі. – 1940. – № 3. – С. 35–39.
171. Толочко, Д. М. Формирование органов государственного управления в западных областях Беларуси (ноябрь 1939 – декабрь 1940 гг.) / Д. М. Толочко // Беларусь у гістарычнай рэтраспектыве XIX–XX стст.: этнакультурныя і нацыянальна-дзяржаўныя працэсы. – Гомель : ГДУ імя Ф. Скарыны, 2011. – С. 208–213.
172. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 16870.
173. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 16871.
174. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 15607.
175. СЗ БССР. – 1925. – Отд. 1. – № 44. – Ст. 358.
176. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4323.
177. ГАГО. – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 231.
178. ГАГО. – Фонд 739. – Оп. 1. – Д. 1185.
179. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 10808.
180. Материалы февральско-мартовского Пленума ЦК ВКП(б) 1937 г. // Вопр. истории. – 1995. – № 7. – С. 3–24.
181. ГАГО. – Фонд 1230. – Оп. 1. – Д. 8.
182. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988) : в 16 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., доп.

и испр. – М. : Политиздат, 1983–1990. – Т. 2 (1917–1922 гг.). – 1983. – 606 с.

183. Ленин, В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин. – 5-е изд. – М. : Изд-во полит. лит., 1974. – Т. 40. – 506 с.

184. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2015.

185. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4345.

186. Справочник партийного работника. – Вып. 7. – М.–Л. : Гос. изд-во, 1930. – Ч. 2. – 384 с.

187. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4768.

188. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 5502.

189. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 6139.

190. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 5497.

191. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4773.

192. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 5060.

193. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 5128.

194. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 11.

195. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4349.

196. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4774.

197. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 7171.

198. Партийное строительство. – 1935. – № 7.

199. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 10863.

200. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 11730.

201. XVIII съезд Всесоюзной Коммунистической партии (большеви́ков). Изменения в Уставе ВКП(б). Доклад т. Жданова // Парт. стр-во. – 1939. – № 7–8. – С. 40–69.

202. Партийное строительство. – 1939. – № 13.

203. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988) : в 16 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., доп. и испр. – М. : Политиздат, 1983–1990. – Т. 7 (1938–1945 гг.). – 1985. – 574 с.

204. Зеленов, М. В. Аппарат ЦК ВКП(б) в 1939–1945 гг.: функции, структура, руководители / М. В. Зеленов // Царскосел. чтения. – 2010. – Вып. XIV (т. 1). – С. 222–228.

205. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 13431.

206. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 13768.

207. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 13769.

208. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 14375.

209. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 17012.

210. Соловьев, Э. Ю. Правовой нигилизм и гуманистический смысл права / Э. Ю. Соловьев // Квинтэссенция : филос. альм. / сост.: В. И. Мудрагей, В. И. Усанов. – М. : Политиздат, 1990. – С. 162–235.
211. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 2204.
212. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4762.
213. Хацкевіч, А. Ліквідацыя акруг і узмацненне раённага і сельскага апарату / А. Хацкевіч // Соцыялістычнае будаўніцтва. – 1930. – № 11–12. – С. 141–157.
214. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4758.
215. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 6147.
216. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 2851.
217. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 5799.
218. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 177.
219. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 5813.
220. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 6159.
221. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 187.
222. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 6985.
223. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 6851.
224. ГАГООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 194.
225. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1086.
226. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 9875.
227. Иофе, Э. На чале Кампартыі Беларусі ў жніўні 1937 – чэрвені 1938 года: Дзейнасць Аляксея Аляксеевіча Волкава / Э. Иофе // Беларус. гіст. часоп. – 2015. – № 1. – С. 28–36.
228. Саветы Беларусі. – 1930. – № 7–8.
229. СЗ БССР. 1931. – № 32. – Отд. 1. – Постановление 215.
230. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 191.
231. ГАГО. – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 352.
232. ГАГО. – Фонд 739. – Оп. 1. – Д. 1200.
233. Матэрыялы да дакладу Урада БССР XI з’езду Саветаў. – Мінск : Выд. Кіраўн. Спраў СНК БССР, 1935. – 284 с.
234. ГАГО. – Фонд 208. – Оп. 1. – Д. 1113.
235. Вопросы труда в цифрах. Статистический справочник за 1927–1930 гг. / Наркомат труда СССР. – М. : Гострудиздат, 1930. – 92 с.
236. Труд в СССР. Экономико-статистический справочник / под ред. З. Л. Миндлина, С. А. Хейнмана ; ЦУНХУ СССР, сектор учета. – М.–Л. : Гос. экон. изд-во, 1932. – 182 с.
237. Численность и заработная плата рабочих и служащих в СССР. Итоги единовременного учета за март 1936 г. / ЦУНХУ Госплана СССР, отд. учета труда. – М. : Собзоргучет, 1936. – 312 с.

238. Конвенция Международной организации труда № 95 относительно защиты заработной платы (Женева, 1 июля 1949 г.). – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540465/chapter/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/>. – Дата доступа: 02.07.2018.

239. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 4760.

240. Белорусская ССР в цифрах. К 10-летию существования БССР. 1919–1929. – Минск : ЦСУ БССР, 1929. – 534 с.

241. НАРБ. – Фонд 44. – Оп. 1. – Д. 1828.

242. НАРБ. – Фонд 188. – Оп. 1. – Д. 1918.

243. ГАГО. – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 186.

244. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1. – Д. 2432.

245. ГАГО. – Фонд 208. – Оп. 1. – Д. 892.

246. ГАГО. – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 351.

247. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 165.

248. Труд в СССР. Справочник 1926–1930 гг. / под ред. Я. М. Бинемана ; Госплан СССР, экон.-стат. сектор. – М. : Планхозиздат, 1930. – XXXIV, 104 с.

249. ГАООГО. – Ф. 265. – Оп. 4а. – Д. 175.

250. СЗ БССР. – 1935. – № 34. – Постановление 182.

251. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 11726.

252. ГАГО. – Фонд 1040. – Оп. 1. – Д. 184.

253. ГАГО. – Фонд 1230. – Оп. 1. – Д. 18.

254. Уголовный Кодекс РСФСР 1922 г. – Режим доступа: [https://ru.wikisource.org/wiki/Уголовный кодекс РСФСР \(1922 г.\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Уголовный_кодекс_РСФСР_(1922_г.)). – Дата доступа: 15.01.2017.

255. СЗ БССР. – 1928. – Отд. 1. – № 30. – Ст. 288.

256. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 1533.

257. ГАГО. – Фонд 531. – Оп. 1. – Д. 146.

258. ГАГО. – Фонд 914. – Оп. 1. – Д. 15.

259. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 12017.

260. НАРБ. – Фонд 99. – Оп. 2. – Д. 740.

261. НАРБ. – Фонд 188. – Оп. 1. – Д. 2440.

262. НАРБ. – Фонд 188. – Оп. 1. – Д. 2182.

263. НАРБ. – Фонд 99. – Оп. 2. – Д. 768.

264. СЗ СССР. – 1932. – № 50. – Отд. 1. – Постановление 298.

265. СЗ БССР. – 1932. – № 49. – Постановление 220.

266. НАРБ. – Фонд 750. – Оп. 1. – Д. 670.

267. НАРБ. – Фонд 750. – Оп. 1. – Д. 680.

268. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 5699.

269. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 6221.
270. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 5794.
271. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 199.
272. ГАООГО. – Фонд 265. – Оп. 4а. – Д. 189.
273. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 11079.
274. Материалы февральско-мартовского пленума ЦК ВКП(б) 1937 г. // Вопр. истории. – 1995. – № 12. – С. 3–23.
275. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 17006.
276. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 17012.
277. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1. – Д. 18325.
278. ГАГО. – Фонд 1174. – Оп. 1. – Д. 39.
279. НАРБ. – Фонд 750. – Оп. 1. – Д. 695.
280. Собрание постановлений и распоряжений правительства БССР. – 1939. – № 44. – Ст. 54.
281. ГАГО. – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 305.
282. История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. / под ред. С. П. Маргунского [и др.] ; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск : Наука и техника, 1970–1976. – Т. 1 (1917–1936 гг.). – 1970. – 608 с.
283. ГАГО. – Фонд 296. – Оп. 1. – Д. 405.
284. БССР к XI з'езду Советаў / Кір. Нар. гасп. учота БССР. – Менск : Друк. БелАН, 1936. – 128 с.
285. Бюджеты АССР и местных советов за 1937 г. / НКФ СССР, Бюджет. упр. – М. : Госфиниздат, 1939. – 544 с.
286. Индустриализация Белорусской ССР (1926–1941 гг.) : сб. док. и материалов / под ред. В. Н. Жигалова, А. Т. Нетылькиной, Н. М. Хвостенковой. – Минск : Беларусь, 1975. – 408 с.
287. Бюджеты АССР и местных советов за 1938 г. / НКФ СССР, Бюджет. упр. – М. : Госфиниздат, 1940. – 544 с.
288. Ширкевич, Н. А. Местные бюджеты / Н. А. Ширкевич. – М. : Финансы и статистика, 1991. – 128 с.
289. Местные бюджеты СССР : стат. сб. / под рук. Г. В. Даркова. – М. : Госфиниздат, 1960. – 327 с.
290. Местный бюджет Минского городского совета депутатов трудящихся на 1941 г. / Мин. гор. фин. отд. – Минск : [б. и.], 1941. – 18 с.

Научное издание

Елизаров Сергей Александрович

**МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ БССР:
ОРГАНИЗАЦИЯ, КАДРЫ, ФИНАНСЫ
(1930–1941 годы)**

Монография

Редакторы: *Т. Н. Мисюрова, Н. В. Гладкова*
Компьютерная верстка *И. П. Минина*

Подписано в печать 09.07.21.
Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Ризография. Усл. печ. л. 13,72. Уч.-изд. л. 16,61.
Тираж 100 экз. Заказ № 343/6.

Издатель и полиграфическое исполнение
Гомельский государственный
технический университет имени П. О. Сухого.
Свидетельство о гос. регистрации в качестве издателя
печатных изданий за № 1/273 от 04.04.2014 г.
пр. Октября, 48, 246746, г. Гомель