

Central Archive of the Ministry of Defense of the Russian Federation (TSAMO of the RF) [Tsentral'nyi arkhiv ministerstva oborony Rossiiskoi Federatsii (TSAMO of the RF)]. Fund 373. List 6631. Record 56. Page 15 (in Russian).

Shunkov V.N. Wehrmacht [Vermakht]. Minsk: Belknight. 448 p. (in Russian).

Yushchuk I.I. In the Area of Sychevka [V raione Sychevki]. *Working way*, 1974, June 11 (in Russian).

Glantz D.M. Zhukov's Biggest Defeat. The Disaster of the Red Army in Operation «Mars» 1942. [Krupneishee porazhenie Zhukova. Katastrofa Krasnoi Armii v operatsii «Mars» 1942 g.] Available at: [http://militera.lib.ru/research/glantz\\_d03/index.html](http://militera.lib.ru/research/glantz_d03/index.html) (accessed: 24 June 2020) (in Russian).

Gurkin V.V. «Mars» in the Orbit of «Uranus» and «Saturn» [«Mars» v orbite «Urana» i «Saturna»]. *Voenno-istoricheskii zhurnal*, 2000, no. 11. Available at: <http://www/1942.ru/book/mars-ur-saturn/htm> (accessed: June 24, 2020) (in Russian).

Kolyvanov G. «Mars», Caught in the Shadow of «Uranus» [«Mars», okazavshiisia v teni «Urana»]. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 2005, December 2. Available at: <http://nvo.ng.ru/history/2005-12-02/5-mars.html> (accessed October 07, 2017) (in Russian).

Offensive Operation «Mars». December, 14 [Nastupatel'naia operatsiia «Mars». December, 14 dekabria]. Available at: [hlepen.edusite.ru/p32aa1.html](http://hlepen.edusite.ru/p32aa1.html) (accessed: January 23, 2016) (in Russian).

Offensive Operation «Mars». Storming of Khlepen. [Nastupatel'naia operatsiia «Mars». Shturm Khlepnia]. Available at: [hlepen.edusite.ru/p16aa1.html](http://hlepen.edusite.ru/p16aa1.html) (accessed: January 23, 2016) (in Russian).

Orlov A.S. «Operation Mars»: various interpretations [Operatsiia «Mars»: razlichnye traktovki]. *Mir istorii*, 2000, no. 4. Available at: <http://www.km.ru/referats/A0FEC80F60BF4607A3D75E85225915A2> (accessed: 24 June 2020) (in Russian).

Ulanenkov V.S. «Mars». Fragments, or the Second Rzhev-Sychev Offensive Operation. 25.11–20.12.1942 [«Mars». Oskolki, ili Vtoraia Rzhevsko-Sychevskaia nastupatel'naia operatsiia. 25.11–20.12.1942]. Available at: <http://ulausu.narod.ru/mars> (accessed: 07 June 2021) (in Russian).

Khodarenok M., Vladimirov O. Not to Fight, but to Slaughter [Ne v boi, a na uboi]. *Independent Military Review*, 2001, June, 8. Available at: [http://nvo.ng.ru/history/2001-06-08/5\\_fight.html](http://nvo.ng.ru/history/2001-06-08/5_fight.html) (accessed: 24 June 2020) (in Russian).

**С.А. Елизаров**

*Гомельский государственный  
технический университет им. П.О. Сухого  
Гомель, Республика Беларусь*

*УДК 94(476)«1953–1964»*

*DOI 10.35785/2072-9464-2023-61-1-218-232*

## **ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ БССР (1953–1964)<sup>1</sup>**

Ключевые слова: *Белорусская ССР; Советы депутатов трудящихся; административно-территориальное деление; исполнительные комитеты; отделы; управления; номенклатура; кадровая политика.*

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения задания государственных программ научных исследований Республики Беларусь на 2021–2025 гг.

*В статье рассматриваются основные направления реорганизации структуры исполкомов Советов депутатов трудящихся – местных органов государственного управления БССР, расширения их материально-финансовой базы, новые тенденции в кадровой номенклатурной практике в 1953–1964 годах. Отмечается, что партийно-государственная политика относительно роли органов местного государственного управления в 1953–1964 годах в целом носила обновленный характер. Решающей становится инициативная высшим союзным руководством линия на сокращение административно-управленческого аппарата и расходов на его содержание, которая реализуется путем укрупнения как административно-территориальных единиц, так и структурных подразделений исполкомов. Центральным союзным органам принадлежала и инициатива расширения прав местных Советов и их исполкомов по формированию материально-финансовой базы своей деятельности. В номенклатурной кадровой работе происходит перераспределение сверху вниз сфер номенклатурной ответственности. Высшее образование становится необходимым атрибутом занятия руководящих должностей районного и областного уровней. Значительно возрастает степень мобильности руководящих кадров исполкомов Советов.*

Советы как органы, представляющие интересы трудящихся, рассматривались большевистскими лидерами в качестве несомненного (с их точки зрения) свидетельства превосходства новой, советской формы «подлинно демократического общества». Однако довольно быстро надежды на непосредственное управление народом государством развеялись, реальные полномочия стали концентрироваться в исполкомах Советов, в свою очередь выполнявших решения комитетов большевистской (коммунистической) партии.

Исполнителями решений высших партийно-советских органов власти и управления на местах были местные Советы, и прежде всего их исполнительные комитеты, конституционный статус которых в советской системе органов государственной власти и управления в 1954–1964 годах определялся Конституцией СССР 1936 года и Конституцией БССР 1937 года (с последующими изменениями и дополнениями). Местные Советы (областные, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские) выступали в качестве территориальных органов государственной власти, их исполнительные комитеты – как исполнительные и распорядительные органы в пределах своей административно-территориальной единицы.

В советской историографии (в том числе и белорусской) вопросы функционирования системы местных органов государственной власти и управления рассматривались в привычной марксистско-ленинской парадигме с упором на определяющую роль в их работе коммунистической партии как решающее условие успешности их деятельности [Кукушкин, 1979; Лепешкин, 1967; Лукьянов, 1978; Петриков, 1972; Шабанов, 1969]. Такие

публикации представляют интерес прежде всего благодаря наличию значительного фактического материала, в первую очередь это касается фундаментального исследования белорусских историков-правоведов «История государства и права Белорусской ССР» [История государства и права Белорусской ССР, 2, 1976].

В современной белорусской историографии проблемы функционирования местных Советов рассматриваются фрагментарно и в самом кратком виде в различного рода учебных пособиях по истории государства и права [Довнар, 2017; Кругалевіч, 2000]. В обобщающих исследованиях по проблемам государственного строительства Беларуси главным образом обращается внимание на республиканский уровень, лишь эпизодически подвергаются анализу вопросы организации работы местных Советов [Гісторыя Беларусі, 6, 2011; Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы 18 – пачатку 21 ст., 2, 2012; История белорусской государственности, 5, 2020].

В российской историографии подобными вопросами занимаются преимущественно юристы, исследуя их прежде всего с точки зрения развития юридической теории и практики, а историческая составляющая создает лишь необходимый для этого фон [Дудников, 2015; Смирнова, 2009].

В представленной статье автор предпринял попытку обобщить свои прежние наработки по конкретным аспектам этой проблемы и в концентрированном виде выделить основные приоритеты высшего партийно-советского руководства СССР в отношении местных органов государственной власти и управления, а также описать ход и результаты их реализации в БССР в период «великого десятилетия Н.С. Хрущева» 1953–1964 годов. Это позволит лучше понять не только систему организации власти и управления в указанный период, но и в целом реформаторский потенциал «хрущевской эпохи». Кроме того, материал будет полезен для проведения сравнительных исследований по отдельным республикам и регионам СССР, выявления общего и специфичного в трансформациях на локальных уровнях советской управленческой системы.

Работа подготовлена на основе как уже опубликованных источников, так и материалов Национального архива Республики Беларусь, большинство из которых впервые вводится в научный оборот. Свое исследование автор базирует на принципе холизма, рассматривая местные Советы как системообразующий элемент, легитимировавший всю советскую политическую систему и долгие годы обеспечивавший ее сохранение и функционирование.

С началом нового исторического этапа в развитии советского общества, связанного со смертью И.В. Сталина и приходом к власти «нового старшего руководства» («старого») – власть перешла к людям, и до этого входившим в круг высшего партийно-советского руководства СССР, «нового» – начавшего проводить модернизацию сложившейся при Сталине системы

политико-экономических отношений), стали происходить значительные изменения и в системе органов местного государственного управления.

Традиционно в советской практике при всех новациях средств и методов их реализации важная роль (нередко – первоочередная) отводилась организационному фактору, прежде всего – приспособлению системы органов государственного управления к этим менявшимся властным приоритетам. В 1954–1964 годах можно выделить несколько основных тенденций в изменении организационной структуры, функционального содержания и кадрового обеспечения местных органов государственной власти и управления.

*Первое направление* – сокращение управленческого аппарата. Первые официальные заявления постсталинского руководства по этой проблеме относятся к 1954 году: постановление ЦК КПСС от 26 января 1954 года «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата», постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 октября 1954 года «О существенных недостатках в структуре министерств и ведомств СССР и мерах по улучшению работы государственного аппарата» [Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам, 4, 1958, 311–316]. Известный лозунг «Кадры решают все» никогда не снимался и до этого с повестки дня, однако время от времени он приобретал обновленную оболочку и выдвигался в качестве первоочередной задачи. «Новое старое» руководство за счет сокращения административно-управленческого аппарата предполагало, во-первых, уменьшить расходы на его содержание, во-вторых, направить высвободившихся специалистов непосредственно на производство.

Во-первых, для решения этих задач широко используется сокращение административно-территориальных единиц, что должно было значительно сократить и число самих органов управления, и количество занятых в них работников. В результате в Белорусской ССР за 1954–1964 годы из 12 областей 6 были ликвидированы. Площадь Брестской области за этот период возросла в 2,5 раза, Витебской – в 2 раза, Гомельской – в 2,6 раза, Гродненской и Минской – в 1,9 раза, Могилевской – в 1,4 раза. Количество районов сократилось на 54% – со 175 в 1954 году до 77 к началу 1964 года. Из оставшихся 77 районов республики 75 районов за указанный период подвергались расширению, при этом некоторые из них – многократно: Лепельский район Витебской области укрупнялся 4 раза, 8 районов – трижды, 35 районов – дважды, 31 район – по одному разу [Елизаров, 2009, 178–179].

Во-вторых, ведущим становится сокращение числа структурных подразделений местных исполкомов. В частности, за 1953–1964 годы в облисполкомах был ликвидирован ряд отделов и управлений: культурно-просветительских учреждений, искусств, кинофикации, полиграфии и издательств, радиоинформации, местной промышленности и местной топливной промышленности, дорожные, автомобильного транспорта, промышленности продовольственных товаров, юстиции, по транспортному освоению малых рек, по

строительству в колхозах и др. В свою очередь, в райисполкомах перестали функционировать отделы торговли, автомобильного транспорта и шоссейных дорог, здравоохранения, по строительству в колхозах, а также сектор кадров при председателях райисполкомов. При этом основным методом стало объединение двух и более отделов или управлений в один орган: например, в 1953 году областные отделы культурно-просветительных учреждений, искусств, управлений кинофикации, полиграфии и издательств, радиоинформации вошли в состав единых областных управлений культуры, а областные отделы местной промышленности и местной топливной промышленности – в состав областных управлений местной и топливной промышленности.

В наибольшей степени управленческие реорганизации (и по частоте осуществления, и по своему содержанию) коснулись сельского хозяйства. Сначала в 1954 году были ликвидированы районные управления сельского хозяйства и заготовок, а их основные функции переданы МТС. В свою очередь, реорганизация в 1958 году МТС привела к появлению в структуре райисполкомов районных инспекций по сельскому хозяйству, которые также через короткое время перестали существовать, а вместо них в каждом районе стали функционировать опытно-показательные хозяйства. Однако и эта новация не закрепилась – в марте 1962 года создавались (сначала на несколько районов, с декабря 1962 года – на один укрупненный район) территориальные производственные колхозно-совхозные управления (ТПКСУ), которые должны были заниматься планированием, контролем за состоянием производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов, активно воздействовать на организацию производства в каждом колхозе и совхозе и отвечать за обеспечение страны продуктами сельского хозяйства.

Результаты усилий по сокращению административно-управленческого аппарата органов государственного управления представлены в таблице 1.

*Таблица 1*

**Динамика изменения численности административно-управленческого аппарата БССР (1956–1963)**

Органы государственного управления	Численность административно-управленческих работников						
	1954	1956	1959	1960	1962	1963	+/-
Республиканские	3079	3 748	4 128	4 180	4 598	5 241	+ 70%
Областные	5593	5 574	4 080	3 834	4 363	4 647	- 17%
Городские и районные	19444	15 825	12 919	11 840	12 123	11 895	- 39%
Сельские и поселковые	5650	6 563	6 584	6 389	6 323	6 355	+12 %
<i>Всего</i>	33766	31 710	27 711	26 243	27 407	28 138	- 17%

Составлено автором по: [НАРБ, ф. 30, оп. 5, д. 4191, 16; НАРБ, ф. 30, оп. 5, д. 6182, 21, 87; НАРБ, ф. 30, оп. 5, д. 7095, 7, 192–193; НАРБ, ф. 30, оп. 9, д. 29, 6; НАРБ, ф. 30, оп. 9, д. 388, 45].

Из таблицы видно, что в наибольшей степени (на 39%) сокращению подвергся аппарат среднего звена административно-территориального

управления – районные и городские органы государственного управления. Однако при этом следует учитывать, что за 1956–1962 годы число сельских районов сократилось в два раза. К тому же заметно, что аппарат постепенно приспособился к условиям административно-территориальных реорганизаций, делая их малопродуктивными. Как только в процессе укрупнения районов был сделан небольшой перерыв (с февраля 1960 по март 1962 года был ликвидирован только один район), численность работников районных и городских органов государственной власти сразу же увеличилась. Ликвидация в апреле и декабре 1962 года 54 районов привела к сокращению районного аппарата государственного управления всего на 573 единицы, одновременно городской аппарат увеличился на 345 единиц, областной – на 284, республиканский – на 643 единицы [НАРБ, ф. 30, оп. 9, д. 29, 6; НАРБ, ф. 30, оп. 9, д. 388, 45].

*Второе направление* – укрепление материально-финансовой базы деятельности местных Советов и исполкомов путем расширения возможностей их непосредственного участия в пополнении местных бюджетов.

С 1953 года в аппарате ЦК КПСС все более популярной становится идея расширения прав местных органов власти и управления. Конкретные меры по реализации курса центральной союзной власти на расширение прав и материально-финансовых возможностей местных Советов начинают приниматься и реализовываться с 1955 года: в мае 1955 года принимается соответствующее постановление Совета Министров СССР, в августе 1955 года – аналогичное постановление белорусского правительства «Об изменении порядка государственного планирования и финансирования хозяйства и передаче некоторых вопросов на решение исполкомов областных, городских и районных Советов депутатов трудящихся, министров и руководителей ведомств БССР» [Справочник советского работника, 1962, 127–133].

После этого в 1956 году и сами облисполкомы БССР несколько активизировались, дополнительно выдвинув новые, хотя и довольно скромные, предложения: предоставить им право утверждать титульные списки капитального строительства по объектам местного значения, использовать сверхплановую прибыль торговли, кино, типографий для расширения их деятельности. Наиболее значительным и смелым предложением была передача права распределять все товары, производившиеся райпромкомбинатами, артелями промкооперации [НАРБ, ф. 4п, оп. 81, д. 1149, 19].

Постановлениями Совета Министров БССР от 12 июня 1957 года «О передаче некоторых вопросов хозяйственного и культурного строительства на решение облисполкомов и Минского горисполкома» и от 5 августа 1959 года «О некоторых вопросах хозяйственного и культурного строительства, дополнительно передаваемых на решение Совнархоза, министров, руководителей ведомств, облисполкомов и Минского горисполкома» на решение облисполкомов было передано еще в общей сложности 36 вопросов,

которые до этого входили в компетенцию Совета Министров БССР [СЗ БССР, 1957, № 6, ст. 141; СЗ БССР, 1959, № 9, пост. 190].

В результате с 1955 по 1959 год облисполкомы дополнительно получили право самостоятельно решать вопросы об утверждении титульных списков строителей местного подчинения; о направлении на финансирование хозяйственного строительства и социально-культурных мероприятий дополнительно выявленных и полученных при исполнении бюджета доходов; об использовании сверхплановых накоплений местной промышленности на ее расширение и сверхплановых накоплений коммунальных предприятий на приобретение инвентаря и оборудования; о централизации и совместном использовании средств на жилищное, коммунальное и культурно-бытовое строительство; об увеличении за счет бюджета области ассигнований на капитальный ремонт жилого фонда и объектов культурно-бытового назначения; об утверждении структуры и штатов административно-управленческого персонала предприятий и хозяйственных организаций местного подчинения и др.

Несмотря на всю ограниченность и предложений местного руководства, и принятых правительством СССР и БССР мер, тем не менее в существовавшей сверхцентрализованной системе управления это было важным шагом на пути расширения сферы полномочий и ответственности областных органов власти и управления, реального роста их роли в решении вопросов жизнеобеспечения населения региона. Например, право утверждать титульные списки строителей местного подчинения позволяло облисполкомам значительно расширить свое влияние на развитие социальной инфраструктуры и местной промышленности. В результате других мер на деле росла и материальная заинтересованность в работе предприятий местной промышленности и коммунального хозяйства, успех которой означал появление у исполкомов дополнительных ресурсов самостоятельного финансирования предприятий местного подчинения и социально-культурных мероприятий.

*Третье направление* – перемены в номенклатурной кадровой политике и кадровом составе местных органов государственного управления БССР.

Во-первых, ведущей тенденцией организации номенклатурной работы была передача кадровой ответственности сверху вниз: за счет сокращения номенклатур ЦК КПСС расширялись возможности ЦК КПБ непосредственно влиять на кадровый состав руководителей в республике. В свою очередь ЦК КПБ передавал часть своих кадровых полномочий обкомам КПБ. Однако здесь все и останавливалось: райкомовские и горкомовские номенклатуры практически оставались неизменными. Это было отражение общей тенденции 1950 – начала 1960-х годов к перераспределению властных полномочий между субъектами управления, расширению органи-

зационных, финансовых и административных прав республиканских и областных органов власти и управления, и только в редких случаях – городских и районных.

Перераспределению номенклатурной ответственности способствовало и возвращение к двойной системе номенклатур – основной и учетно-резервной, расширявшей кадровые возможности нижестоящих партийных комитетов в кадровой политике, но сохранявшей контролирующие функции вышестоящих.

Инициатива перестройки номенклатурной системы исходила из союзного центра – 1 июня 1956 года новая номенклатура ЦК КПСС была утверждена Президиумом ЦК КПСС: основная номенклатура сократилась почти вдвое, а учетно-контрольная – более чем в 3,5 раза. Одновременно партийным органам на местах предлагалось пересмотреть «в сторону сокращения» свою номенклатуру должностей, предоставив больше прав нижестоящим органам [Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг., 2009, 7].

В октябре 1956 года подобное сокращение провели и в ЦК КПБ, а исключенные из номенклатур ЦК КПБ должности передавались в номенклатуры обкомов партии, министерств и ведомств. Вслед за этим обкомы КПБ, министерства и ведомства также пересмотрели свои номенклатурные списки [НАРБ, ф. 4п, оп. 81, д. 1151, 3, 30]. Сокращение номенклатурных списков проходило и в дальнейшем. Если в 1954 году основная номенклатура ЦК КПБ насчитывала 2907 человек, учетно-контрольная – 983 [НАРБ, ф. 4п, оп. 81, д. 1151, 1, 122], то последняя из номенклатур ЦК КПБ «хрущевского» периода (июль 1963 года) включала 1688 человек по основной, 739 – по учетно-контрольной [НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 38, 96, 235–256].

В июле 1963 года в основную номенклатуру ЦК КПСС (высший слой белорусской партийно-советской элиты) по местным органам государственной власти и управления БССР входили председатели облисполкомов, в учетно-контрольную – заместители председателей облисполкомов. В свою очередь, основная номенклатура ЦК КПБ включала (кроме должностей номенклатуры ЦК КПСС) председателей районных и городских исполкомов, начальников производственных колхозно-совхозных управлений, председателей комитетов по радиовещанию и телевидению при промышленных облисполкомах, начальников облуправлений Министерства охраны общественного порядка, учетно-контрольная – начальников областных управлений культуры, торговли и связи, заместителей председателей городских, районных и районных в городе исполкомов Советов депутатов трудящихся.

По собственно номенклатурам обкомов КПБ проходили руководители большинства отделов и управлений облисполкомов, некоторых отде-



лов районных и городских исполкомов (по основной – народного образования, по учетно-контрольной – финансов и культуры) [НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 38, 96, 235–256].

Фактически на протяжении всего периода оставалась неизменной номенклатура райкомов партии: сюда входили все руководители отделов и управлений райисполкомов (кроме народного образования), председатели сельсоветов. Перечни должностей районных номенклатур включали практически всех работников, так или иначе связанных с распорядительной деятельностью: не только председателей колхозов, но и бригадиров тракторных и полеводческих бригад, животноводческих ферм, колхозных агрономов и зоотехников, руководителей предприятий местного подчинения, директоров школ и т.п.

Во-вторых, в 1953–1964 годах заметные изменения происходят в кадровом составе руководителей местных исполкомов Советов депутатов трудящихся. «Портрет» среднестатистического председателя белорусского облисполкома на 1 января 1953 года выглядел следующим образом: мужчина в возрасте 50 лет, белорус, коммунист с довоенным партстажем, со средним образованием, стажем работы в должности от 5 до 10 лет и общим стажем руководящей работы более 15 лет [НАРБ, ф. 4п, оп. 81, д. 1761, 107], а на 1 января 1962 года – мужчина в возрасте 50 лет, белорус, коммунист с военным партстажем, с высшим образованием, стажем работы в должности менее 3 лет и общим стажем руководящей работы более 15 лет [НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 32, 167]. Видимые отличия председателя облисполкома 1962 года от своего коллеги 1953 года – более высокий уровень образования и меньший стаж пребывания в должности.

В 1953–1963 годах в Гродненской и Молодечненской областях сменилось по два председателя облисполкомов, в Брестской, Гомельской, Могилевской областях – по три, в Минской – четыре, в Витебской – пять. Среди основных мотивов замены председателей облисполкомов главным был перевод на более высокую руководящую должность, преимущественно на партийную работу. Для многих должности председателей облисполкомов служили необходимой ступенью в более престижной и значимой партийной карьере: председательство в облисполкоме означало, что человек знаком с советской работой и может руководить по партийной линии со знанием дела.

Председатель районного и городского (рай/гор) исполкомов на 1 января 1953 года – мужчина в возрасте 45 лет, белорус, коммунист с довоенным партийным стажем, с высшим / незаконченным высшим (педагогическим) и средним специальным образованием, стажем работы в должности от 2 до 10 лет и общим стажем руководящей работы свыше 10 лет [НАРБ, ф. 4п, оп. 81, д. 1761, 111–111 об.]; на 1 апреля 1963 года – мужчина в возрасте около 40 лет, белорус, коммунист с военным и послевоенным стажем,

с высшим партийно-политическим образованием и вузовским (педагогическим или «другим», не техническим или сельскохозяйственным) образованием, стажем работы в занимаемой должности до 3 лет и общим стажем руководящей работы свыше 15 лет [НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 32, 177].

Степень ротации среди председателей рай/горисполкомов была выше, чем у председателей облисполкомов. Пиковые значения их сменяемости приходились на годы наиболее интенсивных реорганизаций районного административно-территориального деления (ликвидации районов, изменения административных статусов городских поселений): в 1959 году при ликвидации 14 районов сменилось 38,7% председателей, в 1960 году – соответственно 15 и 42,4%, с марта 1962 по март 1963 года – 54 и 54,7%. В результате – массовые замены и перемещения руководителей районов не только ликвидированных, но и сохранившихся. Естественно, административно-территориальные реорганизации затронули не только председателей райисполкомов, но и весь районный аппарат управления. В условиях же отсутствия значительных перемен в районном административно-территориальном делении сменяемость председателей районных и городских исполкомов составляла около 25%.

Изменяется вектор официального обоснования ротации местных глав районов и городов: первоначально (до 1957 года) доминировали формулировки негативного характера («не справился с работой», «скомпрометировал себя») [НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 46, 22, 38]. А на рубеже 1960 года позитивные обоснования изменений в составе председателей рай/горисполкомов значительно преобладают и составляют в среднем 60%: «сталинские» кадры утратили свои позиции на региональном уровне, им на смену пришли «хрущевские» выдвиженцы [НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 64, 15, 19; НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 65, 163, 177].

Ротация районных и городских руководителей проходила в среде номенклатурных работников – попасть на эти должности без номенклатурного прошлого было невозможно. Предварительно необходимо было пройти руководящие должности в партийном, советском или хозяйственном аппарате, входившие в различные номенклатурные списки, начиная с районного и городского уровней. Пополнение происходило (за очень редким исключением) за счет лиц, уже имевших большой опыт руководящей или ответственной работы во всех отраслях (стаж такой работы более 5 лет в 1953 году имели 93,8%, в 1958 году – 98,8%, в 1960, 1961 и 1962/63 годах – 100% председателей рай/горисполкомов) [НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 38, 169; НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 62, 163, 177; НАРБ, ф. 4п, оп. 109, д. 59, 45, 46, 193].

Таким образом, партийно-государственная политика относительно органов местного государственного управления в 1953–1964 годах в целом была значительно обновлена. Постсталинское руководство, главным образом под нажимом Н.С. Хрущева, действовало решительно: радикально было сокращено число административно-территориальных единиц (областей и районов)

и, соответственно, число исполкомов и других органов и организаций, действовавших в ликвидированных областях и районах. Столь же значительные сокращения произошли в составе организационных структур местных исполкомов: их число было уменьшено в основном за счет объединения нескольких исполкомовских отделов и управлений. Стремительность, с которой уже в 1953 году началось сокращение, говорит о том, что, вероятнее всего, это было уже не только назревшее, но и перезревшее решение, в некоторых своих параметрах готовившееся ранее 1953 года. Правда, эффект и от радикальных реорганизаций оказался незначительным: бюрократическая система довольно быстро выработала механизмы приспособления к такого рода мероприятиям и показала способность к самовоспроизводству.

Центральным союзным органам принадлежала инициатива расширения прав местных Советов и их исполкомов по формированию материально-финансовой базы своей деятельности. Большой активности местное руководство не проявляло, занимая в целом выжидательную позицию. В результате правительственные решения более существенным образом, чем предложения местных руководителей, расширяли сферу самостоятельности местной советской вертикали власти.

Сама система распределения материально-финансовых средств между союзным центром, республикой и местными Советами, а также между административно-территориальными единицами в 1953–1964 годах не претерпела принципиальных изменений. Централизованная система распределения доходов сохранилась, составляя экономическую основу вертикальной управленческой иерархии и зависимости нижестоящего административно-территориального звена от вышестоящих структур.

Заметные перемены наблюдаются и в кадровой номенклатурной политике. В результате реорганизации механизма номенклатурной работы происходит перераспределение сверху вниз сфер номенклатурной ответственности, вследствие чего значительно расширяются возможности главным образом областных партийных руководителей влиять на кадровый состав органов местного государственного управления.

Отмечается значительный рост образовательного уровня руководителей местных исполкомов: высшее образование становится необходимым атрибутом занятия руководящих должностей районного и областного уровней. Ведущей являлась тенденция повышения степени мобильности руководящих кадров. С одной стороны, это значительно расширяло возможности карьерного роста, проходила массовая замена прежних руководителей людьми более мобильными и образованными, способными действовать в русле новых партийно-государственных приоритетов. С другой стороны, со временем, заняв должности, новые руководители стали все сильнее ощущать потребность в кадровой стабильности и уверенности в своем будущем, что в условиях постоянных управленческих реорганизаций, инициированных Н.С. Хрущевым и его

сторонниками, становилось невозможным. Высокая степень ротации кадров, которая способствовала быстрому карьерному росту, со временем превращается в свою противоположность и уже вызывает недовольство у вновь занявших руководящие должности людей.

#### ЛИТЕРАТУРА

Гісторыя Беларусі. У 6 т. Т. 6: Беларусь у 1946–2009 гг. Мінск: Современная школа, Экоперспектива, 2011. 728 с.

Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы 18 – пачатку 21 ст. У 2 кн. Мінск: Беларуская навука, 2012. Кн. 2. 654 с.

Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. 1917–1957 годы: сборник документов. В 4 т. Т. 4: 1953–1957. М.: Госполитиздат, 1958. 864 с.

Довнар Т.И. История государства и права Беларуси: учеб. пособие. Минск: Изд. центр БГУ, 2017. 198 с.

Дудников А.А. Организационно-правовые основы формирования и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время: 1945–1953 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015. 23 с.

Елизаров С.А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.). Гомель: ГГТУ им. П.О. Сухого, 2009. 222 с.

История государства и права Белорусской ССР. В 2 т. Минск: Наука и техника, 1976. Т. 2. 655 с.

История белорусской государственности. В 5 т. Минск: Беларуская навука, 2020. Т. 5. 759 с.

Круталевіч В.А., Юхо І.А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917–1945 гг.): вуч. дапаможнік. Мінск: Беларуская навука, 2000. 237 с.

Кукушкин Ю.С. От первых Советов рабочих депутатов к Советам народных депутатов. М.: Политиздат, 1979. 80 с.

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

Лепешкин А.И. Советы – власть народа (1936–1967). М.: Юрид. лит., 1967. 375 с.

Лукиянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М.: Юрид. лит., 1978. 352 с.

Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). Ф. 4п. Оп. 81. Д. 1149.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 81. Д. 1151.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 81. Д. 1761.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 109. Д. 32.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 109. Д. 38.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 109. Д. 46.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 109. Д. 59.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 109. Д. 62.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 109. Д. 64.

НАРБ. Ф. 4п. Оп. 109. Д. 65.

НАРБ. Ф. 30. Оп. 5. Д. 4191.

НАРБ. Ф. 30. Оп. 5. Д. 6182.

НАРБ. Ф. 30. Оп. 5. Д. 7095.

НАРБ. Ф. 30. Оп. 9. Д. 29.

НАРБ. Ф. 30. Оп. 9. Д. 388.

Петриков П.Т. Советы депутатов трудящихся БССР и их роль в создании материально-технической базы коммунизма (1959–1965 гг.). Минск: Наука и техника, 1972. 308 с.

Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. М.: Российская политическая энциклопедия, 2009. 774 с.

Смирнова К.С. Местные Советы депутатов трудящихся в советском государстве периода «оттепели» (1953–1964 гг.): историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. 28 с.

Собрание законов, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорусской ССР (СЗ БССР). 1957. № 6. Ст. 141.

СЗ БССР. 1959. № 9. Пост. 190.

Справочник советского работника. Минск: Госиздательство БССР, 1962. 657 с.

Шабанов Ю.В. Партийное руководство Советами депутатов трудящихся. Минск: Беларусь, 1969. 84 с.

**S.A. Elizarov**

*Doctor of Historical Sciences,*

*Professor,*

*Social-Humanitarian and Legal Disciplines Chair,*

*Pavel Sukhoi State Technical University of Gomel*

*Homel, Belarus*

### **The Main Trends in the Development of the System of Local Government Bodies of the BSSR (1953–1964)**

*The article discusses the main directions in reorganizing the structure of the executive committees of the Soviets of Workers' Deputies – local government bodies of the BSSR, expansion of their material and financial base, new trends in personnel nomenclature practice in 1953–1964. It is noted that the party-state policy regarding the role of local government bodies in 1953–1964 was generally updated. The line initiated by the supreme Union leadership to reduce the administrative and administrative apparatus and its maintenance costs, which is implemented through both the consolidation of administrative-territorial units and structural divisions of executive committees, becomes decisive. The central Union bodies also took the initiative to expand the rights of local Soviets and their executive committees to form the material and financial base of their activities. In nomenclature personnel work, the spheres of nomenclature responsibility are redistributed from top to bottom. Higher education becomes a necessary attribute of holding senior positions at the district and regional levels. The degree of mobility of the executive staff of the executive committees of the Soviets is significantly increasing.*

*Key words: Byelorussian SSR; Soviets of Workers' Deputies; administrative-territorial division; executive committees; departments; administrations; nomenclature; personnel policy.*

#### **REFERENCES**

Collection of Laws, Decrees of the Presidium of the Supreme Soviet of the Byelorussian SSR, Resolutions and Orders of the Council of Ministers of the Byelorussian SSR [Sobraniezakonov, ukazov Prezidiuma Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR, postanovlenij irasporyazhenij Soveta Ministrov Belorusskoj SSR (SZ BSSR). 1957. No 6. Page 141 (in Russian).

SZ BSSR. 1959. No 9. Post. 190.

Directives of the CPSU and the Soviet Government on Economic Issues 1917-1957. Coll. doc. in 4 vols. Vol. 4. 1953–1957 [Direktivi KPSS I Sovetskogo Pravitelstva po hozyaistvennim voprosam. 1917–1957 gg. V 4 t. T. 4. 1953–1957 godi]. M.: State Publishing House of Political Literature, 1958. 864 p. (in Russian).

Dudnikov A.A. Organizational and Legal Foundations of the Formation and Activity of Local Councils of Workers' Deputies in the Post-war Period: 1945–1953: abstract of thesis ...Candidate of Law. sciences [Organizatsionno-pravovye osnovy formirovaniya I deyatel'nosti mestnih Sovetov deputatov trudyaschihsya v poslevoennoe vremya: 1945–1953 gg.: avtoreferat dis. ... kandidata yurid. nauk]. Belgorod, 2015. 23 p. (in Russian).

Dovnar T.I. History of the State and Law of Belarus: Study Guide [Istoriya gosudarstva i prava Belarusi: ucheb. posobie]. Minsk: Izd. centr BGU, 2017. 198 p. (in Russian).

Elizarov S.A. Formation and Functioning of the System of Administrative-territorial Division of the BSSR (1919-1991) [Formirovanie I funkcionirovanie sistemi administrativno-territorialnogo dele-niya BSSR 1919–1991 gg.]. Gomel: GGTU im. P.O. Suhogo, 2009. 222 p. (in Russian).

Guide of the Soviet Employee [Spravochnik sovetskogo rabotnika]. Minsk: State Publishing House BSSR, 1962. 657 p. (in Russian).

History of Belarus in 2 vol. Vol. 6. Belarus in 1946–2009 [Gistoryya Belarusi u 6 t. T. 6. Belarus u 1946–2009 gg.] Minsk: Sovremennaya shkola, Ekoperspektiva, 2011. 728 p. (in Belorussian).

History of the Belarusian Statehood in 5 vols. Vol. 5 [Istoriya belorusskoi gosudarstvennosti. V 5 t. T. 5]. Minsk: Belaruskaya navuka, 2020. 759 p. (in Russian).

History of the Belarusian Statehood in the Late 18th-early 21 Centuries in 2 books. Book 2 [Gistoryya belaruskaj dzjarzhavnasci kanca 18 – pachatku 21 cht. U 2 kn. Kn 2]. Minsk: Belorusskaya nauka, 2012. 654 p. (in Belorussian).

History of the State and Law of the Byelorussian SSR: in 2 vols. Vol. 2 [Istoriya gosudarstva i prava Belorusskoi SSR: v 2 t. T. 2.]. Minsk: Nauka i tehnika, 1976. 655 p. (in Russian).

Kukushkin Y.S. From the First Soviets of Workers' Deputies to the Soviets of People's Deputies [Ot pervih Sovetov rabochih deputatov k Sovetam narodnih deputatov]. M.: State Publishing House of Political Literature, 1979. 80 p. (in Russian).

Krutolevich V.A., Juho I.A. History of the State and Law of Belarus (1917–1945): Study Guide [Gistoryja dzjarzhavy i prava Belarusi (1917–1945 gg.): vuch. dapamozhnik]. Minsk: Belaruskaya navuka, 2000. 237 p. (in Belorussian).

Lagun S.R. Strengthening of the Soviets of Belarus and Increasing their Role in the Construction of Socialism [Ukreplenie Sovetov Belorussii I povishenie ih roli v stroitel'stve socializma]. Minsk: Nauka i tehnika, 1970. 304 p. (in Russian).

Lepeshkin A.I. Soviets – the Power of the People (1936–1967) [Soveti – vlast naroda (1936–1967)]. M.: Yurid. lit., 1967. 375 p. (in Russian).

Lukyanov A.I. Development of Legislation on Soviet Representative Bodies of Power [Razvitie zakonodatel'stva o sovetskikh predstavitel'nykh organah vlasti]. M.: Yurid. lit., 1978. 352 p. (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 4p. List 81. Record 1151 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 4p. List 81. Record 1761 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 4p. List 109. Record 32 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 4p. List 109. Record 38 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 4p. List 109. Record 46 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund4p0. List 109. Record 59 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 4p. List 109. Record 62 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 4p. List 109. Record 64 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 4p. List 109. Record 65 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 30. List 5. Record 4191 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 30. List 5. Record 6182 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 30. List 5. Record 7095 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 30. List 9. Record 29 (in Russian).

The National Archives of Belarus (NARB) [NARB-NatsionalnyarkhivRespubliki Belarus]. Fund 30. List 9. Record 388 (in Russian).

Petrikov P.T. Soviets of Workers' Deputies of the BSSR and their Role in Creating the Material and Technical Base of Communism (1959–1965) [Soveti deputatov trudyaschihsya BSSR i ih rol v sozdanii materialno-tehnicheskoi bazi kommunizma (1959–1965 gg.)]. Minsk: Nauka i tehnika, 1972. 308 p. (in Russian).

Regional Policy of N.S. Khrushchev. The Central Committee of the CPSU and Local Party Committees. 1953–1964 [Regional'naya politika N.S. Hrushcheva. CK KPSS i mestnye partiinyekomitety. 1953–1964]. M.: ROSSPEN, 2009. 774 p. (in Russian).

Shabanov Yu.V. Party Leadership of the Soviets of Workers' Deputies [Partiinoe rukovodstvo Sovetami deputatov trudyaschihsya]. Minsk: Belarus, 1969. 84 p. (in Russian).

Smirnova K.S. Local Councils of Workers' Deputies in the Soviet State of the «Thaw» Period (1953–1964): Historical and Legal Research: abstract of thesis ... candidate of Law Sciences [Mestnie Soveti deputatov trudyaschihsya v sovetskom gosudarstve perioda «otpepli» 1953–1964: gistoriko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk]. Krasnodar, 2009. 28 p. (in Russian).