

С. А. Елизаров,
профессор кафедры социально-гуманитарных и правовых дисциплин
учреждения образования «Гомельский государственный
технический университет имени П. О. Сухого»,
доктор исторических наук, профессор;
e-mail: sergeyelisarov@mail.ru

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ИСПОЛКОМОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ БССР (1964—1984 гг.)

Местные Советы депутатов трудящихся/народных депутатов составляли политическую основу организации системы власти и управления в СССР и БССР. В Конституции БССР 1978 г. местные Советы определялись как органы государственной власти в границах своих административно-территориальных единиц, а их исполнительными и распорядительными органами были избираемые ими из числа депутатов исполнительные комитеты (исполкомы). Местные Советы формировали отделы и управления исполкомов, имевшие двойное подчинение, — создавшим их Советам и их исполкомам, а также вышестоящим органам государственного управления [1, с. 47, 49, 51].

Организационная структура Советов и их исполкомов должна была содействовать наиболее эффективному решению стоящих перед местными органами задач, которые определялись в разной степени менявшимися приоритетными направлениями развития советского общества. Соответственно, изменялась и сама структура органов местной вертикали власти и управления.

Вопросы управленческих реорганизаций на уровне местных Советов (областных, городских, районных) в 1964—1984 гг. и в российской, и в белорусской советской и постсоветской историографии в лучшем случае отражались лишь фрагментарно. Из опубликованных работ следует отметить подготовленное в 1970-е гг. белорусскими правоведами-историками двухтомное фундаментальное исследование «История государства и права Белорусской ССР», в котором в относительно систематизированном виде перечислены (и только) некоторые из основных таких реорганизаций [2]. Также некоторые сведения присутствуют в ряде работ, посвященных проблемам развития отдельных отраслей народного хозяйства БССР [3; 4].

Цель представленного исследования — выделить причины, основные направления и характер изменений в организационной структуре местных Советов и их исполкомов в 1964—1984 гг., дать оценку их последствиям.

При работе автор использовал как опубликованные нормативные правовые акты, так и материалы Национального архива Республики Беларусь и Государственного архива Гомельской области.

После отставки Н. С. Хрущева со всех партийных и государственных постов многие управленческие реорганизации периода его правления были отменены как нецелесообразные. В частности, одним из первых практических шагов нового руководства СССР стало восстановление в ноябре 1964 г.

единых областных органов власти и управления. В БССР в официальном порядке такое решение было оформлено Указом Президиума Верховного Совета БССР от 4 декабря 1964 г. [5].

В первые годы новое партийно-советское руководство СССР во главе с Л. И. Брежневым не отказывалось от проведения реформ, во многом инициированных и подготовленных еще в предыдущий период. Вновь была предпринята попытка придать им системный характер и распространить на все сферы государственного управления, не ограничиваясь только экономикой.

В отношении органов местной власти и управления проходила корректировка организационной структуры исполкомов. Первое направление — реорганизация системы управления сельским хозяйством. Во-первых, в два приема была ликвидирована система управления, созданная в 1962 г., — ПКСУ (производственные колхозно-совхозные управления). К концу 1964 г. эти управления сохраняли самостоятельность от местных исполкомов, напрямую подчиняясь областным управлениям производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов. После отстранения Н. С. Хрущева от власти с начала 1965 г. от партийно-хозяйственного руководства областей и районов в массовом порядке стали поступать предложения подчинить ПКСУ непосредственно райисполкомам, преобразовав их в обычные отделы. В марте 1965 г. областные управления производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов были преобразованы в управления сельского хозяйства облисполкомов, а ПКСУ — в районные производственные управления сельского хозяйства, которые по-прежнему напрямую, минуя райисполкомы, подчинялись областным управлениям сельского хозяйства [6].

Такое положение не устраивало местное руководство, и Указом Президиума ВС БССР от 31 декабря 1969 г. районные производственные управления сельского хозяйства были реорганизованы в управления сельского хозяйства райисполкомов [7]. Этот шаг был вполне логичен: созданная к 1964 г. система производственно-территориального управления народным хозяйством (СНХ — в промышленности и строительстве, ПКСУ — в сельском хозяйстве) и построения партийных и советских органов (на областном уровне — промышленных и сельских) была в значительной мере преобразована возвращением к единым областным партийным и советским органам в ноябре 1964 г. и ликвидацией СНХ в сентябре 1965 г.

В начале 1980-х гг. вновь обострились вопросы обеспечения народного хозяйства и населения продукцией сельского хозяйства. На майском (1982 г.) пленуме ЦК КПСС была принята Продовольственная программа на период до 1990 г. В БССР такую программу утвердил декабрьский (1982 г.) пленум ЦК КПБ [8].

Естественно, никак не могли обойтись и без традиционного советского способа решения вопросов — очередной управленческой реорганизации, основные характеристики которой содержались в постановлении ЦК КПСС и

Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса» [9, с. 315—323]. Существующая система управления сельским хозяйством признавалась «излишне громоздкой и разобщенной», отмечалось, что многие организации были «слабо связаны организационно и экономически с колхозами и совхозами», а ведомственная разобщенность в управлении отрицательно сказывалась на состоянии сельского хозяйства.

С целью минимизации этих управленческих пороков было решено «осуществить в центре и на местах систему мер по дальнейшему улучшению управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса», причем решающим объявлялось «укрепление районного звена управления, рациональное сочетание территориального и отраслевого принципов управления». Для этого в каждом сельском районе создавалось районное агропромышленное объединение (райагропром — РАПО), в состав которого входили колхозы, совхозы, межхозяйственные формирования, другие предприятия сельского хозяйства, а также предприятия и организации, обслуживающие их и связанные с сельскохозяйственным производством и переработкой продукции. Районный Совет формировал высший орган РАПО — Совет объединения в составе начальника районного управления сельского хозяйства (председатель Совета объединения), председателей колхозов и директоров совхозов, а также руководителей предприятий и организаций других отраслей агропромышленного комплекса. Председатель Совета объединения одновременно являлся первым заместителем председателя райисполкома, а рабочим аппаратом Совета объединения служил аппарат районного управления сельского хозяйства.

В областях по аналогичной схеме создавались областные агропромышленные объединения (ОАПО), формировавшиеся областными Советами народных депутатов по аналогичной схеме. Далее — по восходящей: в союзной республике — Комиссия Совета Министров по вопросам агропромышленного комплекса, в масштабах СССР — Комиссия Президиума Совета Министров СССР по вопросам агропромышленного комплекса.

В результате этой управленческой реорганизации в БССР было образовано 117 РАПО. Общая численность членов Советов РАПО составила 4895 человек, из них 55% — председатели колхозов, директора совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, еще 39% — руководители предприятий и организаций АПК. Такое соотношение было неслучайным — РАПО должны были в первую очередь обеспечивать приоритет интересов колхозов и совхозов. Председатели Советов РАПО вошли в учетно-контрольную номенклатуру ЦК КПБ и основную номенклатуру обкомов КПБ.

В состав шести ОАПО во главе с первыми заместителями председателями облисполкомов вошли 317 человек, в том числе все 117 председателей РАПО, 168 руководителей предприятий и организаций АПК. Среди других

лиц — заместители управляющих областными конторами Госбанка СССР, заведующие облфинотделами, председатели облпланов и обкомов профсоюзов работников сельского и плодоовощного хозяйства [10, с. 54—55, 63].

По сути, новые образования были своеобразными «филиалами» областных и районных управлений сельского хозяйства с более широким полем деятельности, включавшем смежные организации, связанные с обеспечением сельскохозяйственного производства. Официально агропромы имели двойное подчинение: с одной стороны — образовавшим их местным Советам и их исполкомам (а на деле — районным и областным управлениям сельского хозяйства), с другой — вышестоящим агропромам (областным агропромам, республиканским и союзной комиссиям по вопросам агропромышленного комплекса). Вместе с тем, как показала практика, рычаги воздействия агропромов (а, соответственно, и руководства областных и районных управлений сельского хозяйства) на смежников оказались недостаточными для осуществления координации деятельности входивших в агропромы субъектов хозяйствования в условиях сохранения их хозяйственной самостоятельности, прав юридического лица и ведомственной принадлежности. В подчинение РАПО во многих случаях не были переданы перерабатывающие, ремонтные, снабженческие, строительные предприятия и организации.

Агропром так и не стал единым центром управления сельскохозяйственным производством в регионах, что в условиях сохранения планово-директивной централизованной экономики фактически делало эту структуру малоэффективной. Создание АПО требовало дальнейших шагов по реорганизации системы управления сельским хозяйством в направлении ее все большей централизации: от местных руководителей поступали предложения о создании на базе различных организаций и подразделений единого государственного-кооперативного предприятия по производственно-техническому обслуживанию АПК, об организационной перестройке системы агрохимического обслуживания РАПО, создании отделов капитального строительства РАПО, специальных служб эксплуатации и ремонта жилищного и коммунального хозяйства и т. п. [11, л. 21—22].

Второе направление управленческих реорганизаций — создание новых или корректировка уже существующих структурных подразделений исполкомов, связанных с экономической, правовой и социальной сферами. В октябре 1965 г. вместо единых областных управлений бытового обслуживания и местной промышленности создавались отдельные управления местной промышленности и управления бытового обслуживания областных и Минского городского исполкомов Советов депутатов трудящихся, а областные отделы мелиорации облисполкомов преобразовались в областные отделы мелиорации и водного хозяйства, в октябре 1966 г. созданы управления пищевой промышленности, в 1970 г. — отделы цен и воссозданы отделы юстиции, в 1971 г. — образованы отделы топлива, в сентябре 1976 г. — отделы по использованию трудовых

ресурсов исполкомов областных и Минского городского Советов преобразованы в отделы по труду облисполкомов и Минского горсовета [12—15].

В-третьих, упразднение или преобразование некоторых отделов и управлений облисполкомов в производственные и выведение их из непосредственного подчинения исполкомов. В 1972 г. были упразднены отделы пищевой промышленности [16]. В 1976 г. в результате упразднения облуправлений по строительству, ремонту и содержанию шоссеиных дорог облисполкомов появились областные производственные управления строительства и эксплуатации автомобильных дорог на хозрасчете. В 1978 г. вместо управлений мелиорации и водного хозяйства облисполкомов были созданы также на хозрасчете областные производственные управления мелиорации и водного хозяйства [17, л. 173]. Эти производственные управления уже непосредственно подчинялись только своим республиканским министерствам. Такие перемены ослабляли влияние исполкомов на соответствующие отрасли хозяйства, порождали необходимость длительных согласований между двумя сторонами для решения даже самых простых вопросов, что в конечном итоге сказывалось на ситуации с обслуживанием населения и производственных объектов.

С 1982 г. при отделах и управлениях облисполкомов стали создаваться коллегии как своеобразная проекция на низовой уровень принципа «коллективного руководства», сложившегося в союзных партийных и советских органах власти и управления. Эта возможность предусматривалась принятым в 1980 г. Законом БССР «Об областном Совете народных депутатов Белорусской ССР» [18].

В отделах и управлениях облисполкомов РСФСР подобные коллегии действовали с 1968 г. Был некоторый опыт и в БССР: здесь к этому времени уже существовали коллегии в областных отделах внутренних дел и финансов. 6 июля 1982 г. Совет Министров БССР поддержал предложения облисполкомов, Минского горисполкома, республиканских министерств и ведомств и оргинструкторского отдела Управления делами Совета Министров БССР об образовании коллегий. Коллегии предлагалось создавать в большинстве отделов и управлений облисполкомов и Минского горисполкома, за исключением плановой комиссии, комитетов по телевидению и радиовещанию, физкультуре и спорту как изначально коллегиальных, а также управлений сельского хозяйства облисполкомов. 13 июля 1982 г. решением Президиума Совета Министров БССР вопрос об образовании коллегий был передан на окончательное решение облисполкомам и Минскому горисполкому [19, л. 219, 254].

В 1984 г. было решено унифицировать структуру исполкомов местных Советов. До 1977 г. перечень отделов и управлений исполкомов Советов определялся Конституцией БССР. В Конституции БССР 1978 г. (ст. 138) устанавливалось, что перечень отделов и управлений исполкомов местных Советов народных депутатов и порядок их образования устанавливались законодательством СССР и БССР.

Предложения от местных руководителей носили весьма ограниченный характер и касались главным образом расширения списка производственных управлений, подчиненных облисполкомам. К концу марта 1982 г. аппаратом Президиума Верховного Совета был подготовлен проект единой структуры отделов и управлений исполкомов местных Советов. Более двух лет этот проект согласовывался с министерствами и ведомствами, исполкомами местных Советов и только 29 ноября 1984 г. уже в значительно урезанном виде был рассмотрен и утвержден на заседании Бюро ЦК КПБ, после чего в декабре 1984 г. официально оформлен Указом Президиума Верховного Совета БССР [20, л. 26; 21].

По утвержденному перечню в облисполкомах функционировали плановая комиссия, 13 отделов (общий, архивный, организационно-инструкторский, здравоохранения, социального обеспечения, по труду, народного образования, топлива, цен, юстиции, финансовый, юридический, ЗАГС), 14 управлений (аптечное, бытового обслуживания, внутренних дел, капитального строительства, кинофикации, культуры, лесного хозяйства, местной промышленности, общественного питания, сельского хозяйства, по делам издательств, полиграфии и книжной торговли, строительства и архитектуры, профессионально-технического образования, торговли), комитет по телевидению и радиовещанию. Также в структуру облисполкома входили управление материально-технического снабжения и сбыта, три производственных управления (жилищно-коммунального хозяйства, мелиорации и водного хозяйства, строительства и эксплуатации автомобильных дорог), комитет по физической культуре и спорту, государственный арбитраж.

В районных Советах были образованы плановая комиссия, восемь отделов (общий, организационно-инструкторский, внутренних дел, социального обеспечения, народного образования, культуры, финансовый, ЗАГС), два управления (капитального строительства, сельского хозяйства). Также при райисполкомах создавались производственное управление по жилищно-коммунальному хозяйству и комитет по физической культуре и спорту.

В горисполкомах городов областного подчинения создавались плановая комиссия и 12 отделов (общий, организационно-инструкторский, внутренних дел, здравоохранения, социального обеспечения (в городах без районного деления), народного образования, культуры, финансовый, ЗАГС, транспорта (в городах с районным делением), торговли и общественного питания, по учету и распределению жилой площади), а также при горисполкомах — производственное объединение по жилищно-коммунальному хозяйству и комитет по физической культуре и спорту.

Городские райисполкомы включали плановую комиссию, девять отделов (общий, организационно-инструкторский, внутренних дел, здравоохранения, социального обеспечения (в городах без районного деления), народного образования, финансовый, ЗАГС, по учету и распределению

жилой площади). Также при райисполкомах функционировали производственные объединения по жилищно-коммунальному хозяйству и комитеты по физической культуре и спорту.

Самой «скромной» выглядела структура горисполкомов городов районного подчинения — общий отдел и ЗАГС.

Дополнительно к этому перечню могли создаваться и иные структурные подразделения исполкомов местных Советов народных депутатов. С согласия Совета Министров БССР — отделы и управления облисполкомов, с согласия облисполкомов и Минского горисполкома — отделы и управления районных, городских и районных в городах исполкомов.

Таким образом, реорганизации местного аппарата государственного управления носили ограниченный характер и были направлены на адаптацию структуры местных органов власти и управления к росту объемов решаемых задач социально-экономического развития регионов в условиях сохранения существующей вертикали власти и сложившихся писанных и неписанных правил внутри нее самой. Никаких «предперестроечных» настроений в этом вопросе среди местной руководящей советской и партийной вертикали автор выявить не удалось.

В эти годы в качестве основного в построении системы власти и управления по-прежнему декларировался принцип демократического централизма как гармоничного сочетания единого руководства с самостоятельностью и развитием местной инициативы. В реальности же вся система органов государственной власти и управления строилась на основе централизации системы власти и управления, жесткого вертикального подчинения административных статусов сверху вниз, а главной задачей всех органов местных Советов было неукоснительное выполнение решений вышестоящих органов.

Источники и литература

1. Конституция (Основной Закон Белорусской Советской Социалистической Республики). — Минск : Беларусь, 1978. — 63 с.
2. История государства и права Белорусской ССР: в 2 т. / редкол.: С. П. Маргунский [и др.]. — Минск : Наука и техника, 1976. — Т. 2 (1937—1975). — 655 с.
3. Смяховіч, М. У. Сельская гаспадарка Беларусі ў 1943—1991 гадах: этапы развіцця, дасягненні, вопыт / М. У. Смяховіч. — Мінск : Бел. навука, 2017. — 439 с.
4. Тимофеев, Р. В. Транспортная политика в Белорусской ССР: разработка и осуществление (осень 1943—1991 гг.) / Р. В. Тимофеев. — Минск : Национальная библиотека Беларуси, 2017. — 230 с.
5. Собрание законов, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорусской ССР (СЗ БССР). — 1964. — № 39. — Ст. 442.
6. СЗ БССР. — 1965. — № 11. — Ст. 103.
7. СЗ БССР. — 1970. — № 1. — Ст. 3.
8. Продовольственная программа Белорусской ССР на период до 1990 года: утв. постановлением пленума ЦК КПБ 2 декабря 1982 г. — Минск : Беларусь, 1982. — 31 с.

9. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898—1986 гг.). Т. 14 (1981—1984 гг.) — 9-е изд., испр. и доп. — М. : Политиздат, 1987. — 639 с.
10. Хусаинов, Ю. М. На пути к большому хлебу / Ю. М. Хусаинов. — Минск : Беларусь, 1985. — 367 с.
11. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). — Ф. 4п. Оп. 160. Д. 508.
12. СЗ БССР. — 1965. — № 33. — Ст. 362.
13. СЗ БССР. — 1966. — № 28. — Ст. 376.
14. СЗ БССР. — 1970. — № 32. — Ст. 458.
15. СЗ БССР. — 1976. — № 28. — Ст. 433.
16. СЗ БССР. — 1972. — № 11. — Ст. 154.
17. Государственный архив Гомельской области. — Ф. 1174. Оп. 8. Д. 1420.
18. СЗ БССР. — 1980. — № 32. — Ст. 654.
19. НАРБ. — Ф. 7. Оп. 5. Д. 7990.
20. НАРБ. — Ф. 4п. Оп. 160. Д. 104.
21. СЗ БССР. — 1984. — № 35. — Ст. 514.

Артыкул паступіў у рэдакцыю 29.01.2023