
ИСТОРИЯ БЕЛАРУСИ

ГІСТОРЫЯ БЕЛАРУСІ

BELARUSIAN HISTORY

УДК 94(476)«1985–1991»

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ БССР В ПЕРИОД СОВЕТСКОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ (1985–1991): КРИЗИС РОСТА

С. А. ЕЛИЗАРОВ¹⁾

¹⁾Гомельский государственный технический университет им. П. О. Сухого,
пр. Октября, 48, 246029, г. Гомель, Беларусь

Аннотация. Рассматривается процесс изменения роли Советов народных депутатов БССР в период политики перестройки. Внимание акцентируется на местных Советах народных депутатов (областных, районных и городских) и их исполкомах. Показывается, что в 1985–1987 гг. принятые союзными и республиканскими органами власти и управления меры соответствовали ожиданиям руководства местных Советов народных депутатов и предусматривали постепенное повышение значимости местных органов власти и управления в советской политико-экономической системе. Отмечается, что только в 1988 г. вследствие очередной попытки разграничения властных полномочий между коммунистической партией и органами государственной власти и управления были предприняты первые меры по радикальному изменению роли Советов народных депутатов и их ускоренному превращению в самостоятельные и ответственные местные органы власти и управления. Подчеркивается, что в условиях усиления кризисных явлений в экономике и роста недовольства населения итогами перестройки расширение полномочий Советов народных депутатов привело к распространению местничества, игнорированию государственных интересов и принципа соблюдения исполнительской дисциплины. В результате был разработан проект фактического введения чрезвычайного положения, предполагающий отказ от демократической парадигмы реорганизации системы государственного управления как опасного и разрушительного для общества эксперимента. Радикальная и ускоренная трансформация системы государственной власти и управления в Беларуси в конце 1980-х – начале 1990-х гг. закончилась неудачей.

Образец цитирования:

Елизаров С.А. Местные Советы народных депутатов БССР в период советской перестройки (1985–1991): кризис роста. *Журнал Белорусского государственного университета. История.* 2024;3:5–14.
EDN: YZHFNX

For citation:

Elizarov SA. Local Soviets of People's Deputies of the BSSR during the Soviet perestroika (1985–1991): the crisis of growth. *Journal of the Belarusian State University. History.* 2024;3:5–14. Russian.
EDN: YZHFNX

Автор:

Сергей Александрович Елизаров – доктор исторических наук, профессор; профессор кафедры социально-гуманитарных и правовых дисциплин гуманитарно-экономического факультета.

Author:

Sergey A. Elizarov, doctor of science (history), full professor; professor at the department of social-humanitarian and legal disciplines, faculty of economics and humanities. sergeyelizarov@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-7015-3702>



Ключевые слова: БССР; государственное управление; политика перестройки; Советы народных депутатов; местные органы власти и управления.

Благодарность. Статья подготовлена в рамках государственной программы научных исследований «Общество и гуманитарная безопасность белорусского государства» на 2021–2025 гг. (подпрограмма «История»; тема 12.1.3.11 «Местные органы государственной власти управления Белорусской ССР – Республики Беларусь: организационные, правовые, материально-финансовые и кадровые основы функционирования (1944–2020 гг.)»).

МЯСЦОВЫЯ САВЕТАЫ НАРОДНЫХ ДЭПУТАТАЎ БССР У ПЕРЫЯД САВЕЦКАЙ ПЕРАБУДОВЫ (1985–1991): КРЫЗІС РОСТУ

С. А. ЕЛИЗАРАЎ^{1*}

^{1*} Гомельскі дзяржаўны тэхнічны ўніверсітэт імя П. В. Сухога,
пр. Кастрычніка, 48, 246029, г. Гомель, Беларусь

Анотацыя. Разглядаецца працэс змены ролі Саветаў народных дэпутатаў БССР у перыяд палітыкі перабудовы. Увага акцэнтаецца на мясцовых Саветах народных дэпутатаў (абласных, раённых і гарадскіх) і іх выканкамах. Паказваецца, што ў 1985–1987 гг. прынятыя саюзнымі і рэспубліканскімі органамі ўлады і кіравання меры адпавядалі чаканням кіраўніцтва мясцовых Саветаў народных дэпутатаў і прадугледжвалі паступовае павышэнне значнасці мясцовых органаў улады і кіравання ў савецкай палітыка-эканамічнай сістэме. Адзначаецца, што толькі ў 1988 г. у выніку чарговай спробы размежавання ўладных паўнамоцтваў паміж камуністычнай партыяй і органамі дзяржаўнай улады і кіравання былі прыняты першыя меры па радыкальнай змене ролі Саветаў народных дэпутатаў і іх паскоранаму пераўтварэнню ў самастойныя і адказныя мясцовыя органы ўлады і кіравання. Падкрэсліваецца, што ва ўмовах узмацнення крызісных з'яў у эканоміцы і росту незадаволенасці насельніцтва вынікамі перабудовы пашырэнне паўнамоцтваў Саветаў народных дэпутатаў прывяло да развіцця месніцтва, ігнаравання дзяржаўных інтарэсаў і прынцыпу выканальніцкай дысцыпліны. У выніку быў распрацаваны праект фактычнага ўвядзення надзвычайнага становішча, які прадугледжваў адмову ад дэмакратычнай парадигмы рэарганізацыі сістэмы дзяржаўнага кіравання як небяспечнага і разбуральнага для грамадства эксперыменту. Радыкальная і хуткасная трансфармацыя сістэмы дзяржаўнай улады і кіравання ў Беларусі ў канцы 1980-х – пачатку 1990-х гг. скончылася няўдачай.

Ключавыя словы: БССР; дзяржаўнае кіраванне; палітыка перабудовы; Саветы народных дэпутатаў; мясцовыя органы ўлады і кіравання.

Падзяка. Артыкул падрыхтаваны ў рамках дзяржаўнай праграмы навуковых даследаванняў «Грамадства і гуманітарная бяспека беларускай дзяржавы» на 2021–2025 гг. (падпраграма «Гісторыя»; тэма 12.1.3.11 «Мясцовыя органы дзяржаўнай улады кіравання Беларускай ССР – Рэспублікі Беларусь: арганізацыйныя, прававыя, матэрыяльна-фінансавыя і кадравыя асновы функцыянавання (1944–2020 гг.)»).

LOCAL SOVIETS OF PEOPLE'S DEPUTIES OF THE BSSR DURING THE SOVIET PERESTROIKA (1985–1991): THE CRISIS OF GROWTH

S. A. ELIZAROV^a

^a Sukhoi State Technical University of Gomel, 48 Kastychnika Avenue, Gomel 246029, Belarus

Abstract. The process of changing the role of the Councils of People's Deputies of the BSSR during the period of perestroika policy is considered. Attention is focused on local Councils of People's Deputies (regional, district and city) and their executive committees. It is shown that in 1985–1987 the measures taken by the union and republican authorities and administration corresponded to the expectations of the leadership of local Soviets of People's Deputies and provided for a gradual increase in the role of local authorities and administration in the Soviet political and economic system. It is noted that only in 1988, as a result of another attempt to delineate powers between the Communist Party and government bodies, the first measures were taken to radically change the role of the Councils of People's Deputies and their accelerated transformation into independent and responsible local authorities and management. It is emphasised that in the context of growing crisis phenomena in the economy, growing dissatisfaction of the population with the results of perestroika, the expansion of powers of the Councils of People's Deputies led to the spread of localism, ignoring state interests and a decline in executive discipline. As a result, a project was developed for the actual introduction of a state of emergency, which involved abandoning the democratic paradigm of reorganising the public administration system as a dangerous and destructive experiment for society. Radical and accelerated transformation of the system of state power and administration in Belarus in the late 1980s – early 1990s ended in failure.

Keywords: BSSR; state administration; perestroika policy; Soviets of People's Deputies; local authorities and administrations.

Acknowledgements. The article was prepared within the framework of the state scientific research programme «Society and humanitarian security of the Belarusian state» for 2021–2025 (subprogramme «History»; topic 12.1.3.11 «Local government bodies of the Belarusian SSR – the Republic of Belarus: organisational, legal, material, financial, and personnel basis for functioning (1944–2020)»).

Введение

Распад СССР стал событием глобального значения, приведшим к коренным изменениям миропорядка и оказавшим сильное влияние на жизненные приоритеты многих поколений людей, которые связывали свои надежды с социализмом. Сегодня данная тема привлекает все больше внимания политологов, юристов, социологов, а в последнее время и историков.

В российской историографии причины, характер, темпы и последствия перестройки, а также объективные и субъективные факторы распада СССР оцениваются по-разному¹ [1–5]. Значительный интерес к указанной теме проявляют и китайские исследователи, стремясь извлечь из советского опыта уроки, необходимые для сохранения модели социалистического развития Китая².

В белорусской историографии особенности развития БССР в 1985–1991 гг. получили научный анализ в рамках изучения темы, связанной с перестройкой системы республиканских органов государственной власти и управления³ [2]. Вместе с тем специальные исследования, посвященные официальной доминанте перестроечной реформы советской политической системы, а именно превращению Советов народных депутатов (СНД) в реальный орган на-

родовластия и обеспечению полномочия СНД как основы социалистической государственности и самоуправления, до сих пор не проводились. В связи с этим в настоящей статье предпринимается попытка рассмотреть цели, задачи, средства и формы реализации этого курса, а также его оформление в нормативных правовых актах, регулировавших деятельность местных СНД (областных, районных, городских, поселковых и сельских) и их исполкомов.

Источниковую базу исследования составляют публикации нормативных правовых актов, а также документы, хранящиеся в Национальном архиве Республики Беларусь (НАРБ) и Государственном архиве Гомельской области. Мемуары белорусских акторов политического процесса в период перестройки (Н. И. Дементей, В. Ф. Кебича, М. В. Мясниковича, С. С. Шушкевича⁴) представляют собой дополнительный материал, необходимый для более детального понимания механизмов разработки и принятия властных решений, составления характеристики государственных деятелей того периода, однако не содержат полезной информации на тему изменения роли Советов народных депутатов в Белорусской ССР в период политики перестройки.

Методология исследования

Анализ проблемы проводится с использованием научных принципов детерминизма, историзма, системности и критичности. Изменения в системе местных СНД как основы функционирования советской политической системы рассматриваются сквозь призму развития советского общества согласно новому партийно-правительственному полити-

ческому курсу на расширение полномочий СНД как важнейшей составляющей перестроечной идеологии и практики. Изучение процессов функционирования местных СНД в БССР проводится в контексте перестроечных нововведений. Данное исследование представляет собой результат авторской интерпретации проблемы.

¹Органы государственной власти в период советской перестройки (1985–1991 гг.) / под ред. Ю. Л. Шульженко. М. : ФГБОУ ВО «ГУУ», 2016. 149 с. ; Реформы в России с древнейших времен до конца XX в. : в 4 т. Т. 4. 1917–1991 гг. / под ред. И. Н. Данилевского. М. : Росспэн, 2016. 671 с.

²Ли Шэньмин. Над этим размышляют историки. Заметки к 20-летию с момента развала СССР. Пекин : Изд-во лит. об-ществ. наук, 2021. 597 с.

³Касцюк М. П. Беларусь у сацыяльна-эканамічных і грамадска-палітычных працэсах 1946–2006 гг. Мінск : Беларус. навука, 2007. 214 с. ; Ґісторыя Беларусі : у 6 т. Т. 6. Беларусь у 1946–2009 гг. / рэдкал. : М. Касцюк (гал. рэд.) [і інш.]. Мінск : Экаперспектыва, 2011. 728 с. ; Ґісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII – пачатку XXI ст. : у 2 кн. Кн. 2 / А. А. Каваленя [і інш.]. Мінск : Беларус. навука, 2012. 654 с. ; История белорусской государственности : в 5 т. Т. 5. Национальная государственность на переломе эпох (вторая половина XX – начало XXI в.) / редкол. : А. А. Каваленя (гл. ред.) [и др.] ; отв. ред. Н. В. Смехович. Минск : Беларус. наука, 2020. 758 с. ; Нарыс гісторыі беларускай дзяржаўнасці: XX стагоддзе / М. П. Касцюк [і інш.] ; рэдкал. : А. А. Каваленя [і інш.]. Мінск : Беларус. навука, 2008. 615 с.

⁴Дементей Н. И. Уроки жизни. Минск : БелТА, 2005. 199 с. ; Кебич В. Ф. Испытание властью: из жизни премьер-министра. Минск : Парадокс, 2008. 480 с. ; Мясникович М. В. Так было. + Личное. Минск : Беларус. наука, 2022. 583 с. ; Шушкевич С. С. Моя жизнь, крушение и воскрешение СССР. М. : Росспэн, 2012. 470 с.

Результаты и их обсуждение

Функции местных СНД как органов государственной власти и управления в границах своих административно-территориальных единиц были зафиксированы в соответствующих положениях законодательства БССР, которые в дальнейшем претерпели изменения. С середины 1950-х гг. стал осуществляться сбор предложений от самих органов местной власти и управления по расширению их функций, а также по обеспечению их большим количеством организационных, административных и материально-финансовых ресурсов. Инициатором данной практики выступил союзный центр. Таким образом он намеревался выявить проблемы, которые препятствовали эффективному решению задач, стоящих перед региональными управленческими структурами, а также очертить круг полномочий, с которыми данные структуры могут справиться самостоятельно.

Проведенный автором анализ предложений, поступавших в 1960-х – первой половине 1980-х гг. в союзные и республиканские органы власти и управления от белорусской региональной номенклатуры, свидетельствует о заинтересованности местного партийно-советского руководства, во-первых, в превращении местных СНД в главный орган, отвечающий за комплексное социально-экономическое развитие своих регионов, во-вторых, в расширении влияния местных СНД на деятельность расположенных на их территории предприятий и организаций вышестоящего подчинения, в-третьих, в укреплении материально-финансовой базы местных бюджетов как за счет новых источников дохода, так и за счет передачи в ведение СНД субъектов хозяйствования, обслуживавших преимущественно местное население, но находившихся под руководством вышестоящих органов⁵.

Большинство предложений соответствовали избранному в 1985 г. союзным центром курсу на ускорение социально-экономического развития СССР. Они нашли отражение в постановлении ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»⁶ и постановлении ЦК КПБ, Президиума Верховного Совета БССР и Совета Министров БССР от 10 сентября 1986 г. № 288 «Об организации

выполнения постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»⁷.

Последний документ возлагал на местные СНД обязанность обеспечить координацию деятельности объединений, предприятий и организаций (независимо от их подчиненности) по повышению технического уровня производства, увеличению объема и улучшению качества выпускаемых изделий. Для этой цели предполагалось создать межотраслевые и межхозяйственные территориально-производственные объединения с включением в их состав предприятий и организаций союзного, республиканского и местного подчинения.

Были расширены возможности местных СНД в вопросе развития находящихся под их руководством регионов на стадии планирования. С 1987 г. исполкомам СНД было разрешено разрабатывать проекты экономического и социального развития своих регионов на год и на пять лет. Для усиления влияния местных органов власти и управления министерствам и ведомствам БССР, Госплану БССР запрещалось принимать проекты планов от объединений, предприятий и организаций без согласования с исполкомами местных СНД. Разногласия между министерствами, ведомствами БССР и исполкомами СНД рассматривались на заседаниях коллегии Госплана БССР с участием заинтересованных сторон.

Названное постановление также предусматривало передачу в местное подчинение предприятий и организаций, продукция которых была связана с удовлетворением потребностей населения соответствующей территории. Местные СНД получили право назначать всем объединениям, предприятиям и организациям задания по дополнительному выпуску пользующихся спросом товаров народного потребления и оставлять в своем распоряжении весь объем товаров, изготовленных по указанным заданиям.

Кроме того, с целью повысить заинтересованность местных СНД в улучшении работы расположенных на их территории объединений, предприятий и организаций Министерству финансов БССР были поставлены задачи обеспечить формирование доходной части

⁵НАРБ. Ф. 4п. Оп. 62. Д. 65. Л. 59–64 ; Там же. Д. 710. Л. 96–108 ; Там же. Ф. 7. Оп. 5. Д. 683. Л. 131–138 ; Там же. Д. 1249. Л. 112–113 ; Там же. Д. 1250. Л. 1–83 ; Там же. Д. 5265. Л. 103–181 ; Там же. Оп. 10. Д. 65. Л. 212–237.

⁶Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. № 876 «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : в 16 т. Т. 16, ч. 2. 1988 / сост.: К. У. Черненко, М. С. Смиртюков ; под общ. ред. К. М. Боголюбова, М. С. Смиртюкова. М. : Политиздат, 1988. С. 386–402.

⁷НАРБ. Ф. 7. Оп. 10. Д. 65. Л. 212–237.

местных бюджетов в большей зависимости от результатов работы хозяйственных субъектов и укрепить местные бюджеты за счет увеличения платежей из прибыли объединений, предприятий и организаций республиканского подчинения.

Содержащиеся в союзном и республиканском постановлениях требования в целом удовлетворяли местную управленческую элиту. Заявленные на XXVII съезде КПСС (25 февраля – 6 марта 1986 г.) меры по демократизации работы СНД звучали все годы советской власти, поэтому были спокойно восприняты местной номенклатурой.

Первые результаты реализации курса на ускорение социально-экономического развития государства, который изначально планировалось претворить в жизнь в рамках существовавшей политико-экономической системы с помощью декларируемых еще с 1970-х гг. средств (ускорения научно-технического прогресса, технической реконструкции народного хозяйства и усовершенствования хозяйственного механизма), не устраивали инициаторов данной идеи. С 1987 г. надежды на позитивные сдвиги в социально-экономической сфере были связаны с новым курсом на перестройку всех сфер жизни советского общества, в первую очередь с развитием производственной демократии. При этом роль СНД в этом процессе рассматривалась лишь в контексте мер по усилению контроля за деятельностью руководящих кадров⁸.

Изменение отношения высшего партийно-советского руководства СССР к роли СНД в советской политической системе зафиксировала XIX Всесоюзная конференция КПСС (28 июня – 1 июля 1988 г.). Основным направлением политической реформы было избрано разграничение функций партийных и государственных органов. Выступая на конференции, М. С. Горбачёв подчеркнул: «От решения этого вопроса зависит, по сути дела, и реконструкция нашей политической системы, и успех перестройки в целом»⁹. Разграничение функций партийных и государственных органов предполагалось осуществить посредством превращения СНД в самостоятельный орган власти и управления, а также путем концентрации усилий партийных организаций на идейно-политической и координационной работе.

Несмотря на внешне радикальную форму, по сути ничего нового сказано не было. Подобные заявления часто присутствовали в выступлениях советских партийных лидеров, но так и не были реализованы. В условиях быстрой политизации общественных настроений и отсутствия у партийных организаций

опыта публичной полемики единственным средством реализации решения XIX Всесоюзной конференции КПСС о сохранении руководящей роли партии в жизни общества при ограничении ее властных полномочий (отказ от командно-приказных методов работы и подмены государственных и хозяйственных органов партийными комитетами, исключение принятия партийных решений, содержащих прямые указания в их адрес) оставался номенклатурный механизм кадровой политики.

В принятой на конференции резолюции «О демократизации советского общества и реформе политической системы» были определены главные нововведения в советском строительстве¹⁰. Базовыми принципами функционирования перестроечных СНД и их исполкомов провозглашались самоуправление, самофинансирование, самообеспечение и согласование региональных интересов с общегосударственными. При формировании исполкомов и назначении руководителей их структурных подразделений вводилась конкуренция: требовалось выдвижение нескольких кандидатур на одно место, а также проведение тайного голосования.

Для обеспечения доминирующей роли представительных органов СНД над их исполкомами в местных СНД, кроме сельских и поселковых, рекомендовалось образовывать постоянно действующие президиумы во главе с председателями. На эти должности было предложено выдвигать первых секретарей соответствующих партийных комитетов. Такой подход позволял легитимировать руководящую роль коммунистической партии в СНД. Еще в апреле 1988 г. на встречах с первыми секретарями ЦК нацкомпартий, обкомов и крайкомов КПСС М. С. Горбачёв неоднократно возвращался к этому предложению: «А у нас все с ног на голову поставлено. Исполкомы над Советами [народных депутатов]. Почему не создать президиум Совета [народных депутатов], который руководил бы Советом [народных депутатов] между его сессиями и которому был бы подчинен исполком? Важно, чтобы партия оставалась лидером. Поэтому во главе такого президиума должен быть секретарь обкома»¹¹.

Данный вопрос вызвал наибольшие сомнения у делегатов конференции. Как это нововведение вписывается в концепцию разграничения функций партийных и государственных органов? Не приведет ли такой механизм выборов председателей президиумов СНД к ущемлению прав беспартийных? Некоторые из делегатов даже высказали предложение о вынесении названных вопросов на всенародный

⁸Материалы Пленума Центрального комитета КПСС. 27–28 января 1987 г. М. : Политиздат, 1987. С. 8.

⁹XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза. 28 июня – 1 июля 1988 г. : стеногр. отчет : в 2 т. Т. 1 / ред.: Л. Н. Барыкина, Б. Б. Неклюков. М. : Политиздат, 1988. С. 85.

¹⁰Там же. Т. 2. С. 135–144.

¹¹В Политбюро ЦК КПСС... По записям Анатолия Черняева, Вадима Медведева, Георгия Шахназарова (1985–1991) / сост.: А. Чергняев, А. Вебер, В. Медведев. М. : Горбачёв-фонд, 2008. С. 315, 344.

референдум. В связи с этим среди них было проведено голосование.

Участники конференции высказались за запрет членам исполкомов СНД, руководителям их отделов и управлений, судьям, государственным арбитрам и прокурорам быть депутатами соответствующих СНД, при этом указанный запрет не касался их членства в вышестоящих и нижестоящих СНД. Данный факт стал серьезным шагом к реализации принципа разделения властей на местном уровне и ликвидации отличительного признака традиционной системы СНД, а именно сосредоточения в одном органе представительских, исполнительных и судебных полномочий (когда фактически одни и те же люди принимали решения, исполняли их и следили за их исполнением). Для всех уровней СНД рекомендовалось установить один срок полномочий – пять лет. Также предлагалось ограничить продолжительность нахождения на выборных должностях в СНД (не более двух сроков подряд).

Состоявшийся 4 октября 1988 г. Пленум ЦК КПБ традиционно одобрил решения XIX Всесоюзной конференции КПСС как программной политической позиции партии и руководства для всех партийных организаций республики¹².

Решения конференции, касающиеся роли СНД в политической системе, получили нормативное закрепление в Законе СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР»¹³. На базе указанного закона был принят Закон БССР от 27 октября 1989 г. № 2917-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР»¹⁴.

В БССР СНД всех уровней были объявлены органами представительной (а не государственной) власти. Для всех СНД был установлен единый срок полномочий – пять лет (вместо двух с половиной лет), были созданы президиумы. Вводилось ограничение времени пребывания на своих постах всех должностных лиц, избираемых или назначаемых СНД (не более двух сроков подряд). Работники исполкомов (за исключением председателей), судьи и государственные арбитры, избранные или назначенные данным СНД, не могли быть их депутатами.

С 1989 г. инициатива в определении конкретных путей, методов и средств повышения роли СНД переходит от партийных органов к органам представи-

тельной и исполнительной власти. Ни на XXVIII съезде КПСС (2–13 июля 1990 г.), ни на XXXI съезде КПБ (28 ноября – 1 декабря 1990 г.) ничего нового по этому вопросу, кроме повторения тезисов, озвученных в 1987–1988 гг., сказано не было. Так, в резолюциях съезда КПБ «Концепция Программы Коммунистической партии Белоруссии», «Об особенностях тактики Коммунистической Белоруссии в современных условиях», «О работе коммунистов в Советах народных депутатов» звучали слова о необходимости «укрепления полного народовластия через Советы народных депутатов», реализации партийной линии «через первичные парторганизации, партийные комитеты, коммунистов, которые работают в Советах народных депутатов», овладения «механизмом выборности» и т. д. О проведении партийной политики через работающих в СНД коммунистов говорили так долго (с первых лет советской власти), что сказанное воспринималось уже как рецидив прошлого, а не как практическое нововведение в рамках перестройки. При этом указывалось, что «отдельные коммунисты-депутаты ставят себя вне зависимости от парторганизаций, считают необязательным выполнение решений партии»¹⁵. Тенденция к нарушению незыблемого принципа партийной дисциплины – принципа безусловного подчинения членов партии решениям партийных органов – постепенно распространялась, превращая недавно всевластные органы руководства КПБ и в центре, и на местах фактически в беспомощный и малозначимый элемент политической системы, стремительно теряющий влияние на практическую деятельность СНД.

Повышение значимости местных территориальных органов власти и управления в решении региональных вопросов было закреплено Законом СССР от 9 апреля 1990 г. № 147-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹⁶. На его основе был принят Закон БССР от 20 февраля 1991 г. № 617-XII «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР»¹⁷.

Система местного самоуправления БССР была представлена местными СНД и органами территориального общественного самоуправления (советами и комитетами микрорайонов и жилищных комплексов, домовыми, уличными, квартальными, поселковыми, сельскими и другими органами). Местные СНД имели право самостоятельно решать любые

¹²Звезда. 1988. 13 кастрычніка. С. 1.

¹³Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Вед. Верхов. Совета СССР. 1988. № 49 (2487). Постановление № 727.

¹⁴Закон БССР от 27 октября 1989 г. № 2917-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР» // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений Совета Министров Белорус. ССР. 1989. № 31. Постановление № 315.

¹⁵Звезда. 1990. 7 снежня. С. 2–3 ; Там же. 9 снежня. С. 3.

¹⁶Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 147-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Вед. Съезда народ. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

¹⁷Закон БССР от 20 февраля 1991 г. № 617-XII «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР» // Вед. Верхов. Совета Белорус. ССР. 1991. № 11. Ст. 122.

вопросы, отнесенные к их ведению, а также определять порядок своей деятельности. Устанавливать какие-либо изъятия или ограничения прав местных СНД мог только закон.

Закон БССР содержал довольно противоречивые нормы, которые позволяли по-разному трактовать роль СНД в системе власти и управления, а также границы их самостоятельности. Местные СНД провозглашались и представительными органами государственной власти, и основным звеном в системе локального самоуправления. СНД, как органы местного самоуправления, могли самостоятельно решать любые вопросы в рамках своей компетенции, но при этом они были обязаны выполнять законы и постановления, принятые высшими органами государственной власти республики. Исполкомы СНД, являясь исполнительными и распорядительными органами, сохраняли подчинение и образувавшему его СНД, и вышестоящему исполкому. В таких условиях проблема соблюдения принципа сочетания местных и общегосударственных интересов обострилась.

Отношения местных СНД и руководителей предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения формировались в основном так же, как и до перестройки. Местные СНД могли лишь вносить «мотивированное предложение в соответствующие органы об освобождении от должностей руководителей других (не подчиненных непосредственно местному СНД. – С. Е.) организаций, находящихся на их территории»¹⁸. Вместе с тем в случае невыполнения решений СНД и его органов организациями, расположенными на подведомственной территории, СНД или уполномоченные им органы могли применять к этим организациям экономические санкции.

В условиях товарного дефицита закон запрещал местным СНД самостоятельно вводить ограничения на вывоз и ввоз товаров. Товарооборот между территориями должен был осуществляться только на условиях открытости рынков. Республика пережила кризис. Объявленные в июне 1987 г. задачи по реализации радикальной экономической реформы на практике не были выполнены. Результаты функционирования народно-хозяйственного комплекса БССР за 1990 г. свидетельствовали о значительном снижении темпов экономического роста, сокращении масштабов общественного производства, на-

рушении устойчивости функционирования народного хозяйства вследствие срывов поставок сырья, материалов и комплектующих изделий из других регионов страны, а также из-за рубежа. Наблюдался кризис денежно-финансовой системы, широкий размах получили обменные операции между предприятиями и регионами¹⁹.

Государственный комитет БССР по статистике провел анализ мнений населения о ходе перестройки, в результате которого был выявлен низкий уровень удовлетворенности белорусов состоянием дел в социально-культурной сфере. Улучшение снабжения продовольственными и промышленными товарами отметили только 0,6 и 1,9 % опрошенных соответственно. На ухудшение снабжения продовольственными и промышленными товарами указали 65,1 и 71,1 % респондентов соответственно. По мнению половины опрошенных, на прежнем уровне развития остались медицинское и бытовое обслуживание, жилищно-коммунальные услуги, работа общественного транспорта. Деятельностью местных органов власти оказались удовлетворены лишь 9,6 % колхозников, 5,8 % специалистов, 4,6 % рабочих и 2,6 % служащих. Большинство опрошенных в качестве приоритетных направлений деятельности местных органов власти и управления отмечали медицинское и бытовое обслуживание, обеспечение населения промышленными и продовольственными услугами, налаживание работы жилищно-коммунального хозяйства²⁰.

В таких условиях местные СНД все чаще выходили за рамки определенных законом компетенций, игнорировали требования законодательства БССР, решения республиканских органов власти и управления. Такие меры они обосновывали важностью первоочередного обеспечения товарами и услугами своих избирателей, а также неспособностью республиканских властей оказать необходимую помощь. В частности, некоторые местные СНД вне своих компетенций распределяли дефицитные фондируемые ресурсы, решали вопросы об отнесении объектов к коммунальной собственности и о реализации талонной системы в торговле, устанавливали налоговые льготы для кооперативов и т. д.²¹ Председатель Совета Министров БССР В. Ф. Кебич, выступая на XXXI съезде КПБ, отмечал: «Советы всех ступеней,

¹⁸Закон БССР от 20 февраля 1991 г. № 617-ХІІ ...

¹⁹НАРБ. Ф. 7. Оп. 10. Д. 2572. Л. 52.

²⁰Там же. Ф. 30. Оп. 13. Д. 916. Л. 23–27, 60, 75.

²¹Постановление Президиума Верховного Совета БССР от 21 июля 1988 г. № 2323-ХІ «О нарушении исполкомами некоторых местных Советов народных депутатов законодательства при удержании жилой площади у предприятий и организаций» // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений Совета Министров Белорус. ССР. 1988. № 21. Постановление № 341; Постановление Совета Министров БССР от 22 февраля 1991 г. № 65 «О повышении ответственности за выполнение в 1991 г. государственного заказа на поставку сельскохозяйственной продукции, продовольствия и товаров народного потребления» // Собр. постановлений Совета Министров Белорус. ССР. 1991. № 7–8. Постановление № 59; Постановление Совета Министров ССР от 15 апреля 1991 г. № 139 «Об отмене решений Брестского, Витебского и Минского облисполкомов о распределении концентрированных кормов, выделенных из государственных ресурсов на 1991 год» // Там же. № 13–14. Постановление № 127; НАРБ. Ф. 7. Оп. 12. Д. 360. Л. 121, 123.

начиная с сельского, увязли в словесных спорах... С законами верховной власти не считаются, идет некое тотальное непослушание, которое граничит чуть ли не с анархией»²².

Пытаясь остановить деструктивные тенденции, Совет Министров БССР разработал программу конкретных мероприятий на 1991–1992 гг.²³, реализовать которую предполагалось в форме закона о перераспределении полномочий между высшими государственными органами республики. Данный закон мог значительно расширить полномочия Президиума Верховного Совета БССР, Совета Министров БССР и его председателя. Проект закона о перераспределении полномочий между высшими государственными органами Белорусской ССР для обеспечения стабилизации при переходе к рыночной экономике был включен в повестку дня IV сессии Верховного Совета БССР 12-го созыва²⁴. Обсуждение проекта проходило 26–27 июня 1991 г. Представлявший проект первый заместитель председателя Совета Министров БССР М. В. Мясникович заявил, что Президиум Верховного Совета БССР во главе с председателем и Совет Министров БССР во главе с председателем практически лишены возможности эффективно осуществлять управление социально-экономической системой и воздействовать на нарушителей дисциплины: «Не получив от вас добро на предоставление названных в представленном проекте полномочий, реального укрепления исполнительной власти не будет, а будет ее бессилие»²⁵.

Развернулась острая дискуссия. Одни депутаты обвиняли инициаторов проекта в стремлении вернуться к административным методам руководства и установить диктатуру. Другие депутаты указывали на необходимость перераспределения властных полномочий в условиях кризиса в республике. При этом большинство присутствующих негативно отреагировали на идею о расширении полномочий Президиума Верховного Совета БССР и высказали опасение по поводу отстранения народных депутатов от участия в политических процессах.

В результате депутаты отклонили часть проекта, касавшуюся расширения полномочий Президиума Верховного Совета БССР, но поддержали предложения об усилении полномочий Совета Министров БССР и его председателя в усеченном виде (в отношении вопросов регулирования процессов социально-экономического развития).

На IV сессии Верховного Совета БССР был принят Закон БССР от 27 июня 1991 г. № 936-XII «О предоставлении Совету Министров Белорусской ССР дополнительных полномочий в 1991–1992 гг.»²⁶. Его действие, как и планировалось, распространялось на предприятия, учреждения и организации независимо от их подчиненности и условий хозяйствования. Среди прочего Совет Министров БССР получал право устанавливать имущественную ответственность предприятий, учреждений и организаций, а также их руководителей за отказ или уклонение от заключения хозяйственных договоров на поставку продукции, товаров и производство работ в соответствии с госзаказом для потребителей республики²⁷. Председатель Совета Министров БССР был наделен правом налагать дисциплинарные взыскания на руководящих работников государственных предприятий, учреждений и организаций вплоть до лишения их должности, отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц исполнительных органов местных СНД в случае нарушения ими законодательства БССР и неисполнения решений высших органов государственной власти и управления республики.

В июле 1991 г. по поручению Совета Министров БССР Министерство юстиции БССР представило проект закона о системе и механизме деятельности органов исполнительной власти в Белорусской ССР, подготовленный в прежнем перестроечном стиле²⁸. В очередной раз демократические принципы были определены в качестве основы функционирования органов исполнительной власти, был декларируется принцип вертикальной подчиненности органов управления местного уровня республиканским органам управления при сочетании «с широким развитием горизонтальных связей, договорных отношений между соответствующими органами на местном (региональном) и республиканском уровне»²⁹. Согласно проекту систему исполнительной власти должен был возглавить президент БССР. В документе указывалось, что все управленческие структуры республики обязаны выполнять законы БССР, указы президента БССР и постановления Совета Министров БССР, а также должны согласовывать вопросы республиканского значения, затрагивающие интересы административно-территориальных единиц, с председателями соответствующих местных СНД.

²² XXXI з'езд Камуністычнай партыі Беларусі. Выступленне В. Ф. Кебіча // Звезда. 1990. 2 снеж. С. 2.

²³ НАРБ. Ф. 7. Оп. 10. Д. 2813. Л. 83–87.

²⁴ Народная газета. 1991. 25 мая. С. 1.

²⁵ НАРБ. Ф. 968. Оп. 1. Д. 2954. Л. 188, 192.

²⁶ Закон БССР от 27 июня 1991 г. № 936-XII «О предоставлении Совету Министров Белорусской ССР дополнительных полномочий в 1991–1992 гг.» // Вед. Верхов. Совета Белорус. ССР. 1991. № 24. Ст. 328.

²⁷ Там же.

²⁸ Гос. арх. Гомел. обл. Ф. 1174. Оп. 8. Д. 2465. Л. 60–70.

²⁹ Там же.

Летом 1991 г. были формализованы два варианта дальнейшего реформирования системы органов власти и управления – чрезвычайный и перестроечный. В конце 1980-х гг. на места пришли новые работники

управления, процесс становления которых пришелся на периоды застоя и перестройки, что привело к колебаниям от идей возврата централизованной системы к идеям перестройки в их радикальном виде.

Заключение

Во второй половине 1980-х гг. на смену вялотекущему процессу корректировки функций и структуры местных органов государственной власти и управления пришел быстрый и радикальный процесс изменения самого отношения к их роли в политической системе модернизируемого советского общества. Возможность решить накопившиеся социальные проблемы, а также повысить эффективность функционирования аппарата государственной власти и управления инициаторы советской перестройки видели в безмерном созидательном потенциале населения. Они считали, что необходимо освободить его от бюрократических препятствий, направить в нужное русло – и успех гарантирован. Для первых руководителей Советской России, в том числе для В. И. Ленина, также были характерны подобные иллюзии, но они довольно быстро рассеялись.

В 1986 г. были законодательно закреплены многие предложения местной элиты по расширению ее возможностей в вопросе влияния на социально-экономическое развитие своих территорий. Данные предложения предусматривали постепенный демонтаж советской централизованной системы управления, начавшийся еще в 1950-х гг. Наиболее активная и самостоятельная (в рамках возможного в системе советской вертикали власти) часть местной номенклатуры осознавала необходимость корректировки существовавшей советской системы управления и была готова к умеренной перестройке. Однако она не была готова к радикальным нововведениям. Местная элита составила номенклатурную основу поддержки горбачевской перестройки на ее первом этапе, пока та носила авторитарный и контролируемый характер и не выходила за рамки курса на ускорение социально-экономического развития страны.

Начавшаяся в 1987 г. экономическая реформа, ориентированная на демократизацию производства, фактически отменяла возможность реализации указанного курса развития государства. В 1988 г. делегаты XIX Всесоюзной конференции КПСС, стремясь перейти от производственной демократии к политической, разрешить в очередной раз проблему разграничения функций партийных и государ-

ственных органов, а также ослабить влияние консервативной части партийного аппарата, ключевым направлением перестройки советской политической системы определили превращение местных СНД в самостоятельные органы власти и управления. Только с этого момента решение проблемы коренной реорганизации деятельности СНД вышло за рамки традиционных официальных заявлений. За короткий период времени была создана правовая база функционирования новых СНД. Речь идет прежде всего о Законе БССР от 27 октября 1989 г. № 2917-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР» и о Законе БССР от 20 февраля 1991 г. № 617-XII «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР». Значительно расширилась самостоятельность местных СНД, что в условиях усиления кризисных явлений в экономике и роста недовольства населения итогами перестройки часто приводило к произвольному толкованию некоторых нормативных правовых актов (например, положения о том, что местные СНД вправе решать любые вопросы, отнесенные к их ведению) и развитию местничества. В результате был разработан проект, ограничивающий самостоятельность СНД и использующий уже испытанные на практике административные механизмы достижения баланса территориальных и общегосударственных интересов. События августа 1991 г. кардинально изменили ситуацию, и проблема определения характера, направлений, средств и методов реформирования системы местных СНД на время утратила свою актуальность.

Вертикаль советской политической системы в целом и местные СНД в частности не смогли преодолеть трудности переходного периода. Проблемы, с которыми столкнулось общество на этапе перестройки, были лишь проявлением типичных модернизационных процессов. Любые общественные трансформации в мировой истории всегда сопровождались кризисами роста и имели разные последствия. Даже в случаях, когда общество не способно было преодолеть такие кризисы, оно становилось другим и находило новые пути и механизмы своей модернизации.

Библиографические ссылки

1. Безбородов А, Елисеева Н, Шестаков В. *Перестройка и крах СССР. 1985–1993*. Санкт-Петербург: Норма; 2011. 216 с.
2. Василевич ГА. *Белорусское государство на рубеже веков*. Минск: Право и экономика; 2006. 455 с.
3. Пихоя РГ. *Советский Союз: история власти. 1945–1991*. Москва: Директ-медиа; 2019. 656 с.

4. Согрин ВВ. *Политическая история современной России: 1985–2001. От Горбачева до Путина*. Москва: Весь мир; 2001. 260 с.
5. Шубин АВ. *Золотая осень, или Период застоя. СССР в 1975–1985 гг.* Москва: Вече; 2008. 368 с.

References

1. Bezborodov A, Eliseeva N, Shestakov V. *Perestroika i krakh SSSR. 1985–1993* [Perestroika and the collapse of the USSR. 1985–1993]. Saint Petersburg: Norma; 2010. 216 p. Russian.
2. Vasilevich GA. *Belorusskoe gosudarstvo na rubezhe vekov* [The Belarusian state at the turn of the century]. Minsk: Pravo i ekonomika; 2006. 455 p. Russian.
3. Pikhoya RG. *Sovetskii Soyuz: istoriya vlasti. 1945–1991* [The Soviet Union: the history of power. 1945–1991]. Moscow: Direkt-media; 2019. 656 p. Russian.
4. Sogrin VV. *Politicheskaya istoriya sovremennoi Rossii: 1985–2001. Ot Gorbacheva do Putina* [Political history of modern Russia: 1985–2001. From Gorbachev to Putin]. Moscow: Ves' mir; 2001. 260 p. Russian.
5. Shubin AV. *Zolotaya osen', ili Period zastoya. SSSR v 1975–1985 gg.* [Golden autumn, or Period of stagnation. The USSR in 1975–1985]. Moscow: Veche; 2008. 368 p. Russian.

Получена 03.11.2023 / исправлена 11.05.2024 / принята 28.06.2024.
Received 03.11.2023 / revised 11.05.2024 / accepted 28.06.2024.