

DOI: 10.55959/MSU0130-0083-8-2024-65-5-133-151



С.А. Елизаров

**МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ БЕЛОРУССКОЙ ССР В ПЕРИОД
«РАЗВИТОГО СОЦИАЛИЗМА» (1965–1984):
КОММУНИКАЦИЯ НОМЕНКЛАТУР**

S. A. Elizarov

**LOCAL SOVIETS OF THE BELARUSIAN SSR
OF “DEVELOPED SOCIALISM” (1965–1984):
COMMUNICATION OF NOMENCLATURES**

Аннотация. В статье предпринята попытка отойти от традиционного нормативного подхода при исследовании роли местных (региональных) органов государственной власти и управления (сельских, поселковых, районных, городских и областных Советов и их исполкомов) в советской политической системе. Проблема рассматривается посредством анализа предложений белорусской региональной советской номенклатуры по вопросам совершенствования функционирования системы местных Советов депутатов трудящихся / народных депутатов. Преимущественно анализируются те предложения, которые имплицитно отражали ее консолидированную, основанную на управленческих практиках позицию. Мотивация региональной бюрократии при формировании пакета новаций базировалась, с одной стороны, на стремлении расширить свои полномочия в интересах дела и собственной управленческой карьеры, с другой — на желании ограничить неизбежно связанный с этим рост интенсивности труда и обезопасить себя от возможных карьерных рисков. Местным управленцам важным

Елизаров Сергей Александрович, доктор исторических наук, профессор кафедры социально-гуманитарных и правовых дисциплин гуманитарно-экономического факультета Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого, Республика Беларусь

Elizarov Sergey Alexandrovich, Doctor in History, Professor, Department of Social-Humanitarian and Legal Disciplines, Faculty of Economics and Humanities, Pavel Sukhoi State Technical University of Gornel, Belarus.

sergeyelizarov@mail.ru

ORCID: 0000-0002-7015-3702

Статья подготовлена в рамках выполнения задания государственных программ научных исследований на 2021–2025 гг.

The article was prepared within the framework of the assignment of state research programs for 2021–2025.

виделся пересмотр существовавшей модели отношений между региональными и вышестоящими управленческими структурами посредством, во-первых, превращения местных Советов в главный орган, отвечающий за комплексное социально-экономическое развитие своих административно-территориальных единиц, во-вторых, расширения мер реального административного воздействия в отношении руководителей предприятий и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на их территории. Эффективность действий местных властей связывалась с предоставлением им возможности перераспределять фондируемые и лимитированные материальные ресурсы, а также с укреплением местных бюджетов новыми доходными источниками и передачей в их ведение всех предприятий и хозяйственных организаций, обслуживавших преимущественно население данного Совета (в том числе находившихся в подчинении вышестоящих органов). Несмотря на наличие консолидированной позиции региональной белорусской номенклатуры по многим вопросам совершенствования деятельности местных Советов и их исполкомов, сам процесс принятия конечных решений имел монологический характер с доминированием интересов республиканской и союзной бюрократии. Большинство предложений руководителей местных Советов и их исполкомов было формализовано в нормативных правовых актах в условиях горбачевского курса на ускорение социально-экономического развития СССР.

Ключевые слова: государственное управление, регионы, социально-экономическое развитие, планирование, социальная сфера, советская номенклатура, материально-финансовая база.

Abstract. The article endeavors to diverge from the conventional normative approach in the study of the role of local (regional) bodies of state power and administration — namely, village, settlement, district, city, and regional Soviets, along with their executive committees — in the Soviet political system. The issue under consideration is to be approached by means of an analysis of the proposals put forth by the Belarusian regional Soviet nomenclature with regard to enhancing the efficacy of the system of local Soviets of Workers' Deputies / People's Deputies. The analysis focuses predominantly on proposals that implicitly reflect its consolidated position based on administrative practices. The impetus behind the regional bureaucracy's formulation of this innovative package emanated from two primary motivations: first, the aspiration to augment its authority in alignment with the interests of business and its own administrative career advancement; and second, the desire to curtail the inevitable rise in labor intensity and to safeguard itself from potential career hazards. Local managers recognized the necessity to revise the existing model of relations between regional and higher administrative structures. This revision entailed two primary components. First, it involved the transformation of local Soviets into the primary entity responsible for the comprehensive socio-economic development of their administrative-territorial units. Second, it entailed the expansion of the measures of real administrative influence in relation to the heads of enterprises and organizations of higher subordination located on their territory. The effectiveness of the local authorities' actions was associated with the opportunity to redistribute funded and limited material resources, as well as with the strengthening of local budgets with new revenue

sources and the transfer of enterprises and economic organizations that primarily served the population of the Soviet to the jurisdiction of the local authorities (including those subordinated to higher authorities). Despite the existence of a consolidated position of the regional Belarusian nomenclature on numerous issues pertaining to the enhancement of the activity of local Soviets and their executive committees, the process of making final decisions was monologic in nature, with the dominance of the interests of the republican and union bureaucracy. In the context of Gorbachev's initiative aimed at accelerating the socio-economic development of the USSR, a significant proportion of the proposals put forth by the heads of local Soviets and their executive committees were formalized in the form of normative legal acts.

Keywords: public administration, regions, socio-economic development, planning, social sphere, Soviet nomenclature, material and financial base.

* * *

Распад СССР — безусловно, событие мирового масштаба, глобальные последствия которого и сегодня не вполне очевидны, осознанны и поняты. Выяснение причин кризиса советской системы, готовности как общества в целом, так и его отдельных групп к радикальным переменам «перестройки» — эти вопросы «обречены на вечность» и разнообразие рефлексий.

Всё больше внимания в научном сообществе привлекает исследование событий советской истории 1965–1984 гг., непосредственно предшествующих горбачевской «перестройке»¹. Рассматривается широкий комплекс проблем, связанных с анализом социально-экономического, политического, культурного развития советского общества, его идеологических и ментальных характеристик. Управленческие практики представлены главным образом через выявление роли партийного аппарата и номенклатурного механизма кадровой политики². При этом за пределами внимания исследователей остаются официальные органы государственной власти и управления — Советы трудящихся / народных депутатов и их исполкомы, превратившиеся в конце 1980-х гг. в реального субъекта политических действий и одержавшие в итоге победу над структурами КПСС.

¹ Браун А. Взлет и падение коммунизма. М., 2014; Безбородов А., Елисеева Н., Шестаков В. Перестройка и крах СССР. 1985–1993. СПб., 2010; Гісторыя Беларусі. У 6 т. Т. 6. Беларусь у 1946–2009 гг. Мінск, 2011; Грациози А. История СССР. М., 2016; История белорусской государственности. В 5 т. Т. 5. Национальная государственность на переломе эпох (вторая половина XX — начало XXI в.). Минск, 2020; История Коммунистической партии Советского Союза. М., 2013; Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991. М., Берлин, 2019; Реформы в России с древнейших времен до конца XX века. Т. 4: 1917–1991 гг. М., 2016; Шубин А.В. Золотая осень, или период застоя. СССР в 1975–1985 гг. М., 2008.

² Коновалов А.В. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991). Кемерово, 2006; Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945–1991 гг.). Пермь, 2003.

Функции местных (региональных) органов государственной власти и управления, от сельских Советов до городских и районных, а с 1981 г. — и областных, законодательно прописывались в соответствующих нормативных актах, в которые периодически вносились изменения, расширявшие (в разной степени) их права, возможности и сферы ответственности. С конца 1950-х гг. в практику входит предварительный сбор предложений от самих органов местной власти и управления по расширению их функций, организационных, административных и материально-финансовых ресурсов. Инициатором выступил союзный центр, предполагавший таким образом, во-первых, выявить проблемы, препятствующие эффективному решению задач, стоящих перед региональными структурами, а во-вторых, очертить круг полномочий, с которыми последние в состоянии справиться.

В наиболее полном и концентрированном виде в исследуемый период представления местной номенклатуры о степени, направлениях, сферах и конкретных формах перераспределения властных полномочий и ресурсов фиксировались при подготовке Указов Верховного Совета СССР и Законов Белорусской ССР о сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся (1968 г.), районных Советах депутатов трудящихся (1971 г.), об областных Советах народных депутатов (1980 г.). Архивные материалы по подготовке этих нормативных правовых актов в БССР³ составляет основу представленного исследования.

В статье рассматриваются преимущественно те управленческие новации, которые отражали не специфику отдельных регионов БССР, а имплицитно существовавший в среде региональной белорусской советской и партийной номенклатуры консенсус по основным вопросам функционирования системы местных Советов.

Анализ этих предложений дает возможность отойти от простого (но ставшего традиционным в историографии) перечисления зафиксированных в правовых актах функций, прав и обязанностей местной вертикали власти и управления. Появляется возможность более реально оценить положение и роль Советов и их исполкомов в советской политической системе, выявить представления самих советских управленцев о путях, методах, формах и средствах повышения (в политических реалиях того времени и сложившейся системы формальных и неформальных властных отношений) роли, значения и авторитета органов государственной власти и управления, а также

³ Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). Ф. 4п. Оп. 62. Д. 65. Л. 59–64; Д. 710. Л. 96–108; Ф. 7. Оп. 5. Д. 683. Л. 131–138; Д. 1249. Л. 112–113; Д. 1250. Л. 1–83; Д. 5265. Л. 103–181; Оп. 10. Д. 65. Л. 212–237.

определить уровень их готовности к восприятию перестроечной идеологии и практики второй половины 1980-х гг. Одновременно нормативная практика в сфере регулирования деятельности местных Советов в 1965–1984 гг. показывает степень учета союзным центром предложений с мест и роль самого этого центра в определении направлений и конкретных шагов по расширению возможностей региональной вертикали власти и управления.

Система сбора и анализа предложений местных руководителей по вопросам совершенствования деятельности местных органов государственной власти и управления на первом этапе предполагала концентрацию их на районном (городском) уровне райисполкомами (горисполкомами) при контроле со стороны райкомов (горкомов) Коммунистической партии Белоруссии. После этого предложения поступали в обкомы КПБ и облисполкомы. Здесь их также отбирали, сортировали и направляли в республиканские инстанции (в ЦК КПБ, Президиум Верховного Совета БССР и Совет Министров БССР), после чего — в высшие союзные. Основная работа в республике по анализу, сортировке и отбору предложений проводилась аппаратом белорусского правительства с привлечением работников Президиума Верховного Совета БССР. В ряде случаев специально для этого создавались особые республиканские комиссии.

При этом важно понять мотивы, которыми руководствовалась местная советская номенклатура периода «развитого социализма» при формировании своих предложений. Для этого вполне подходит поведенческая модель бюрократии при социализме, описанная Я. Корнаи. Среди прочего Я. Корнаи выделяет отождествление руководителя-управленца с выполняемой им работой, что «служит стимулом для каждого, кто занимает руководящий пост в любой системе; любой руководитель хотел бы достойно выполнять свою работу и небезразличен к «профессиональной репутации»». Это отождествление, в свою очередь, стимулирует стремление к расширению: «Всякий, кто считает дело руководимой им организации по-настоящему важным, искренне желает увидеть ее более крупной... На всех уровнях бюрократии руководители склонны считать, что их власть, престиж, а во многих случаях и доход растут по мере расширения руководимого ими подразделения». Вместе с тем «руководитель хочет жить спокойно», а расширение своих компетенций требует от него новых усилий и возлагает дополнительную ответственность⁴. В такой дихотомии и оказывалась местная вертикаль власти и управления, формируя свой пакет новаций.

⁴ Корнаи Я. Социалистическая система. Политическая экономия коммунизма. М., 2000. С. 145, 188.

В результате проведенного нами исследования предложений, поступавших от местных государственных органов власти и управления Белорусской ССР в указанный период, в качестве основных можно выделить следующие.

1. Переформатировать отношения местной вертикали власти и управления с руководством расположенных на их территории предприятий вышестоящего подчинения.

Во-первых, важным представлялось превратить местные Советы в главный орган, отвечающий за комплексное социально-экономическое развитие своих регионов. Прежде всего, местные исполкомы были заинтересованы в том, чтобы расширить возможности реального влияния Советов (от сельских до областных) на развитие региональной социальной инфраструктуры. Типичной для всех регионов была ситуация, когда министерства и ведомства (союзные и республиканские) при строительстве и реконструкции своих объектов экономили на затратах жилищного и социально-бытового назначения, а также мало внимания обращали на расширение выпуска товаров народного потребления на подведомственных им предприятиях. Для минимизации негативных последствий таких действий предлагалось возложить на местные Советы координацию разработки планов социально-культурного строительства и благоустройства, осуществляемых на территории Советов всеми, в том числе и неподведомственными им предприятиями, учреждениями и организациями. В частности, предоставить сельским и поселковым Советам право обязательного предварительного рассмотрения и утверждения проектов планировки и застройки населенных пунктов, отвода земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, в том числе колхозникам и рабочим совхозов, а райисполкомам — утверждать все производственно-финансовые планы промышленным предприятиям, расположенным на территории района. Облисполкомы были заинтересованы в том, чтобы визировать титульные списки⁵ на строительство школ, больниц, культпросветучреждений, жилья без согласования с министерствами и ведомствами (по существовавшему законодательству капиталовложения на строительство этих объектов выделялись непосредственно министерствам и ведомствам); координировать деятельность предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения не только по вопросам, связанным с обслуживанием населения, но и по

⁵ Титульные списки капитального строительства — в СССР утвержденные плановые документы, обязательные для заказчиков, подрядчиков, плановых, финансовых и снабженческих органов, содержащие перечень строящихся и реконструируемых (расширяемых) объектов, включаемых в план капитальных вложений.

вопросам организации производства и контроля за соблюдением ими законодательства, выполнением народнохозяйственных производственных планов и обязательств перед бюджетом, укрепления государственной, плановой и трудовой дисциплины, создания необходимых условий труда и быта работникам, охраны и рационального использования природных ресурсов и окружающей среды предприятиями и организациями, независимо от их ведомственной принадлежности; давать свои заключения о размещении на территории области предприятий республиканского или союзного подчинения, а также на их ликвидацию либо изменения профиля производства этих предприятий. Данные предложения в разных конкретных формулировках поступали с мест на протяжении всего исследуемого периода.

Во-вторых, предоставить местным Советам меры реального административного воздействия в отношении руководителей предприятий и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на их территории. Прямой возможности влиять на принимавшиеся этими руководителями решения местные власти не могли, как и не могли применять административные меры воздействия к ним в случае невыполнения постановлений Советов и их исполкомов. Местные Советы могли лишь приостанавливать исполнение противоречащих законодательству приказов и распоряжений руководителей предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения по ряду вопросов землеустройства и социального развития региона (благоустройство населенных пунктов, социально-культурное и бытовое обслуживание, охрана природы и т. п.) и сообщать об этом вышестоящим инстанциям.

В связи с этим предлагалось дать районным и областным исполкомам возможность отменять акты подведомственных органов вышестоящего подчинения, применять меры материального и дисциплинарного воздействия к их руководителям, допускающим серьезные недостатки в работе в случаях, когда они не влекли за собой уголовной ответственности.

Что из этого было реализовано в нормативной практике? По Закону БССР от 19 июня 1968 г. «О сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся Белорусской ССР»⁶ за сельскими и поселковыми Советами закреплялось право лишь «участвовать в рассмотрении перспективных и годовых планов колхозов, совхозов, предприятий местной промышленности», дополненное возможностью «вносить

⁶ Собрание законов, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорусской ССР. 1968. № 18. Ст. 256 (далее — СЗ БССР).

предложения по планам вышестоящих организаций и учреждений в части жилищного строительства, социально-культурного, бытового и торгового обслуживания населения, благоустройства сел и поселков». Райисполкомы в соответствии с Законом БССР от 15 июля 1971 г. «О районном Совете депутатов трудящихся Белорусской ССР»⁷ также вместо права «координировать» получили право лишь «рассматривать» «проекты производственно-финансовых планов... в части, касающейся развития жилищного и коммунального хозяйства, строительства дорог, объектов социально-культурного и бытового назначения..., благоустройства, здравоохранения, народного образования... и других вопросов, связанных с обеспечением населения») и вносить по этим вопросам свои предложения в вышестоящие органы.

Областные Советы получали более широкие возможности: Закон БССР «Об областном Совете народных депутатов Белорусской ССР» от 13 ноября 1980 г.⁸ давал им право в сфере социально-культурного строительства и благоустройства координировать и контролировать деятельность предприятий и организаций вышестоящего подчинения, заслушивать по этим вопросам их руководителей, принимать по ним решения (без указания, насколько они обязательны для этих руководителей) и вносить свои предложения в вышестоящие органы. При этом министерства и ведомства СССР и БССР могли лишь «учитывать» предложения областных органов власти и управления при разработке и утверждении схем размещения и развития на их территориях отраслей народного хозяйства.

Только в 1981 г. областные, городские и районные Советы получили право включать в свои годовые и пятилетние планы показатели планов предприятий и организаций вышестоящего подчинения (кроме производства оборонной продукции). Министерства и ведомства республики уже обязывались «учитывать» предложения местных Советов об изменении планов предприятий и организаций вышестоящего подчинения по вопросам землепользования, охраны природы, строительства, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового «и иного» обслуживания населения⁹.

Однако степень «учета» предложений местных Советов вышестоящими инстанциями в правовых актах не определялась — это отдавалось на усмотрение самих этих инстанций. В результате фактически инициативы местного руководства по расширению их прав

⁷ СЗ БССР. 1971. № 21. Ст. 293.

⁸ СЗ БССР. 1980. № 32. Ст. 654.

⁹ СЗ БССР. 1981. № 19. Ст. 402.

и возможностей в сфере планирования либо реализовывались в наиболее умеренных («рассматривать», «вносить предложения») вариантах, либо игнорировались, либо выхолащивались малозначимыми формулировками.

По вопросам административной ответственности в правовых актах второй половины 1960-х — первой половины 1980-х гг. в очередной раз закреплялись ранее известные нормы. Правда, теперь назначение и освобождение руководителей предприятий, организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории области, могло производиться только по согласованию с облисполкомом. Касалось это лишь руководителей предприятий и организаций, имевших «важное значение для обслуживания населения». При этом список таких объектов облисполкомы в свою очередь должны были согласовывать с вышестоящими органами.

В целом новации, содержащиеся в предложениях местной номенклатуры в сфере планирования, главным образом касались расширения их прав в отношении с предприятиями и организациями вышестоящего подчинения в важнейших для них сферах ответственности (жилищно-коммунальное хозяйство, социально-культурное и бытовое обслуживание населения). Они представляли собой вариант постепенного (растянутого на неопределенное время) демонтажа советской централизованной системы управления и замены ее системой квазицентрализованной при отсутствии более-менее четких представлений об этой новой системе и ее последствиях. Наиболее масштабные новации в указанный период предлагалось реализовать на уровне областных структур, хотя со временем неизбежно встал бы вопрос об их распространении на районный и городской уровни, затем и на сельские и поселковые органы власти и управления. Весь вопрос был о времени такой трансформации — в реальной исторической практике его не оказалось.

2. Расширить возможности местных Советов использовать производственную и ресурсную базу своих административно-территориальных единиц в интересах развития производства товаров народного потребления, сферы услуг, капитального строительства, социальной и производственной инфраструктур, а также перераспределять фондируемые стройматериалы, продовольственные и промышленные товары.

К середине 1960-х гг. сложилась система материально-технического снабжения, действовавшая до распада СССР, в которой наиболее дефицитная продукция (в том числе топливо, химикаты, стройматериалы, лес, бумага, определенные виды машин и оборудования) планово распределялась через Госплан СССР и Госпланы союзных

республик, а иные фондируемые категории — через Госснаб СССР и Госснабы союзных республик.

Наиболее часто звучало предложение разгрузить облисполкомы, передав сельским, поселковым и районным Советам все фондируемые стройматериалы, предназначенные для нужд индивидуального жилищного строительства, а также на капитальный и текущий ремонт жилых домов, школ, клубов, медицинских и других учреждений, находившихся на сельском, поселковом или районном бюджетах.

Предлагалось выделить в распоряжение сельских и поселковых Советов 10 % жилой площади, построенной предприятиями и организациями для последующего их распределения между учителями, работниками медицинских и культурно-просветительских учреждений.

Руководители райисполкомов считали целесообразным включить в их дорожный фонд средства колхозов, предназначенные на содержание дорог, для организации централизованного строительства и ремонта местных дорог, а облисполкомы — предоставить в их распоряжение все средств, выделяемые на социально-культурные мероприятия предприятиями независимо от их ведомственного подчинения.

Для увеличения заинтересованности в развитии местного хозяйства считалось целесообразным делегировать облисполкомам право распределять продукцию предприятий областного подчинения, произведенную из местного сырья, отходов и сырья собственных заготовок предприятий, а также 20 % продукции, произведенной сверх плана предприятиями минеральных удобрений и стройматериалов.

В плановой советской экономике производство продовольственных и непродовольственных товаров народного потребления регулировалось пятилетними народнохозяйственными планами, а их распределение осуществлялось также через соответствующие фонды. В частности, союзные инстанции определяли ассортимент и объем продуктов животноводства, поставляемых республиками в общесозный фонд, а также ту часть, которую республики оставляли в своем распоряжении для последующего распределения через собственные министерства торговли.

Местные органы власти и управления могли использовать для обеспечения населения товарами народного потребления только выделенные им фонды, в том числе и по группам товаров, которые производились предприятиями, организациями, колхозами и совхозами, расположенными на их территории. Нарращивание их производства на данных предприятиях не сказывалось на улучшении

снабжения населения, так как уходило в распоряжение союзных и республиканских органов. В этих условиях руководители райисполкомов просили разрешить реализацию выработанной сверхплановой продукции в пределах района через торговую сеть, а руководство облисполкомов — дать им возможность утверждать планы товарооборота для всех торгующих организаций области независимо от ведомственной принадлежности, устанавливать без согласования с Министерством торговли объемы рыночных фондов мяса и молока для общественного питания и продажи рабочим и служащим совхозов и других хозяйств с зачетом этих фондов в план заготовки мяса и молока; утверждать и перераспределять планы товарооборота между розничной торговлей и предприятиями общественного питания, использовать государственные ресурсы картофеля, овощей и фруктов по своему усмотрению и т.п.

Лишь с 1980 г. за областными Советами и их исполкомами закреплялось право самостоятельно распределять продукцию промышленных предприятий областного подчинения, произведенную из местного сырья, а также из отходов и сырья собственных заготовок предприятий¹⁰, а с 1981 г. облисполкомам и Минскому горисполкому передавались для продажи населению через розничную торговую сеть до 50 % оставляемых в распоряжении Совета Министров БССР товаров народного потребления, выработанных сверх плана на территориях областей и г. Минска¹¹.

Фактически ни одно из вносившихся региональным руководством предложений в этой сфере, остававшейся одной из самых централизованных и фондируемых, не было реализовано. При наличии собственных крупных производителей стройматериалов, телевизоров, мяса, молока, плодоовощной продукции, картофеля и т.п. в регионах Белорусской ССР существовал их устойчивый дефицит. Главной задачей местных органов власти и управления считалось любыми методами и средствами добиваться увеличения объемов фондируемых товаров для своих регионов. От этого, а не от усилий собственных производителей главным образом зависел ассортимент, качество и количество потребляемых населением продовольственных и промышленных товаров.

3. Расширение материально-финансовой базы деятельности местных Советов за счет новых доходных источников местных бюджетов и передачи в их ведение предприятий и хозяйственных организаций местной промышленности, бытового обслуживания, ком-

¹⁰ СЗ БССР. 1980. № 32. Ст. 654.

¹¹ СЗ БССР. 1981. № 19. Ст. 402.

мунального хозяйства, торговли и других хозяйственных субъектов, обслуживавших преимущественно население данного Совета, но находившихся в подчинении вышестоящих органов.

Как и в предыдущие годы, роль органов местной власти и управления и место, занимаемое ими в системе органов управления, степень их реального влияния на социально-экономическое развитие, удовлетворение потребностей населения своих регионов во многом определялась не их формальными полномочиями и функциями, а структурой и размерами собственной материально-финансовой базы. В советской планово-централизованной системе при концентрации наиболее крупных и прибыльных предприятий на союзном и республиканском уровнях местное хозяйство серьезного влияния на социально-экономическое состояние административно-территориальных единиц не оказывало. Бюджетная политика базировалась на централизованном порядке взимания наиболее прибыльных налогов и доходов, поступавших непосредственно в союзный или республиканский бюджеты, и передачу их части по ежегодно устанавливаемым нормативам в местные бюджеты. Такая идеология и практика создавали материальную основу иерархичности построения всего аппарата государственного управления и жестче, чем законодательные акты, определяла степень и границы самостоятельности местных Советов.

В связи с этим для многих руководителей исполкомов местных Советов (от сельских до областных) важным было установление единых (на несколько лет) процентов отчислений от государственных доходов и налогов в бюджеты местных Советов, что позволило бы им самостоятельно планировать и осуществлять долгосрочные проекты развития своих территорий.

Также предлагалось перераспределить сверху вниз предприятия местной промышленности и бытового обслуживания населения (из районного подчинения — в подчинение сельских и поселковых Советов, из областного — в районное и городское, из республиканского — в областное), а также фонды, выделяемые местному Совету, для свободного маневрирования и обеспечения наиболее нужных объектов, независимо от ведомственной принадлежности.

Местная номенклатура была заинтересована также в формировании своих бюджетов в зависимости от объемов и результатов работы предприятий и хозяйственных организаций не только местного, но и вышестоящего подчинения, а также в зачислении в свои бюджеты сверхплановых доходов и части прибыли последних.

В частности, в целях сосредоточения деятельности районных советских органов на решении наиболее важных оперативных во-

просов, а также в интересах создания наибольших удобств для населения, учреждений и организаций, расположенных на территории каждого района, предлагалось передать на бюджеты сельских и поселковых Советов все школы, медицинские и культурно-просветительские и другие учреждения, находившиеся на их территории; предоставить низовым Советам право перераспределять по объектам средства, выделенные по бюджету на ремонт и приобретение имущества для школ, медучреждений и культурно-просветительских учреждений; а также самостоятельно устанавливать налоговые льготы населению в связи со стихийными бедствиями, инвалидностью, болезнью и другими заслуживающими внимания причинами; отменить самообложение сельского населения. Считалось, что эти меры повысят роль и авторитет Советов у населения, значительно облегчат положение жителей, которые вынуждены были обращаться в районные организации по налоговым вопросам.

Уже на республиканском уровне было заблокировано предложение об установлении постоянных единых процентов отчислений от госналогов и госдоходов в местные бюджеты, так как оно вступало в явное противоречие с существующей системой их централизованного планового распределения — в советской практике традиционно проценты отчислений в бюджеты ежегодно определялись в зависимости от запланированных на год расходов. А объем годовых расходов бюджетов местных Советов ежегодно менялся в связи с организацией новых и расширением действующих учреждений, организаций, финансированием отдельных мероприятий, что приводило к постоянному изменению процентов соответствующих отчислений.

В большей степени поступившие предложения были реализованы на районном уровне. 12 марта 1971 г. ЦК КПСС принял постановление «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся»¹², признав необходимость укрепления их материально-финансовой базы. В этих целях предлагалось передать, во-первых, в их бюджеты часть прибыли предприятий и хозяйственных организаций республиканского и областного подчинения; во-вторых — в районное и городское подчинение — предприятия, учреждения и организации, обслуживавшие преимущественно население данной административно-территориальной единицы.

¹² Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.). Т. 12 (1971–1975 гг.). М., 1986. С. 8–13.

По устоявшейся традиции соответствующее постановление 7 мая 1971 г. принял ЦК КП Белоруссии¹³. В его исполнение Совет Министров БССР расширил источники доходов районных и городских бюджетов¹⁴. В них оставались: все доходы, дополнительно получаемые при исполнении бюджета, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся на конец года за счет невыполнения доходов или экономии по расходам; до 20 % прибыли, отчисляемой в фонд развития местной промышленности предприятиями районного и городского подчинения, а также до 20 % прибыли, направляемой соответствующими предприятиями бытового обслуживания населения и коммунального хозяйства районного и городского подчинения на расширение действующих и строительство новых предприятий бытового обслуживания населения и коммунального хозяйства; до 10 % от налога с оборота по товарам народного потребления, изготовленных сверх плана на предприятиях республиканского и местного подчинения системы республиканских министерств и ведомств БССР; до 5 % от налога с оборота, поступающего в бюджет республики от реализации товаров, произведенных по дополнительным заданиям из сырья и материалов, выделенных в централизованном порядке.

7 сентября 1971 г. Совет Министров БССР утвердил предложения Госплана БССР и облисполкомов о передаче в ведение исполкомов городских и районных Советов ряда предприятий местной промышленности, бытового обслуживания, коммунального хозяйства, торговли и других предприятий областного подчинения. Вместе с тем передача из республиканского подчинения в районное и городское была признана нецелесообразной, так как эти предприятия выпускали продукцию, поставлявшуюся в различные регионы страны, имели единое в пределах отрасли техническое руководство, централизованное материально-техническое снабжение и входили в специализированные отраслевые объединения¹⁵.

Однако несмотря на появление дополнительных источников финансирования, значительного усиления районных и городских бюджетов не произошло. В частности, решение об оставлении в распоряжении исполкомов районных и городских Советов 20 % прибыли, отчисляемых в фонд развития местной промышленности, бытового обслуживания и коммунального хозяйства практически никакого влияния на размеры местных бюджетов не оказало: в 1975 г. при

¹³ Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов и пленумов ЦК. Т. 6. 1966–1975. Минск, 1987. С. 355–360.

¹⁴ СЗ БССР. 1971. № 17. Ст. 244.

¹⁵ НАРБ. Ф. 7. Оп. 5. Д. 3255. Л. 161.

общей сумме доходов районных и городских бюджетов БССР в 1188 тыс. руб. по этой статье поступило 929 руб.¹⁶ К тому же такой порядок ограничивал возможности развития конкретного предприятия, а сами средства были недостаточны для проведения сколько-нибудь серьезных мероприятий в масштабах района и города.

С 1981 г. незначительно расширились источники пополнения местных бюджетов: в них стали поступать отчисления от платы за воду, забирающуюся промышленными предприятиями из водохозяйственных систем, в размере 50 % начисленной суммы; дополнительная прибыль предприятий союзного и республиканского подчинения от реализации новой высокоэффективной продукции в размере 10 % этой прибыли¹⁷.

Таким образом, местная (региональная) номенклатура стремилась расширить доходную часть бюджетов за счет дополнительных средств, поступавших как результат управленческих усилий местных властей по совершенствованию деятельности непосредственно подчиненных им предприятий и организаций; усилить зависимость роста расходов на социальную сферу от достигнутых в каждом регионе производственных результатов. Фактически это был своеобразный вариант применения к системе органов местной государственной власти и управления принципов и основных направлений экономической реформы 1965 г.

Однако получение дополнительных бюджетных доходов на практике требовало пересмотра системы распределения материальных ресурсов. Советы и их исполкомы столкнулись с той же проблемой, которая привела к затуханию «косыгинской» реформы, — с сохранением фондируемого распределения материальных ресурсов. Предприятия не могли освоить собственные капиталовложения, разными путями переводя их в фонды материального стимулирования, что, в свою очередь, усиливало дисбаланс между растущими доходами населения и необходимой для их покрытия товарной массой. В результате в начале 1970-х гг. средства нецентрализованных фондов стали перенаправляться на плановое их финансирование.

Подобная проблема неизбежно встала и перед местными Советами — эффект от получения дополнительных финансовых поступлений при неразвитости оптовой торговли дефицитными фондируемыми ресурсами резко снижался: при фактическом отсутствии под нецентрализованные капиталовложения свободных материальных средств местные власти просто не могли «отоварить» деньги необ-

¹⁶ НАРБ. Ф. 93. Оп. 17. Д. 639.

¹⁷ СЗ БССР. 1981. № 19. Ст. 402.

ходимыми ресурсами и направить их на расширение собственно-го производства, социально-культурной сферы и роста товарной массы.

В целом в исследуемый период существовавшая советская система плано-директивного централизованного управления постепенно и в довольно дозированных масштабах переходила с одного уровня — постановки вопроса о необходимости расширения прав местных Советов и перераспределения их функций и материально-финансовых источников сверху вниз — на другой — законодательное оформление, а затем и на третий — их практическое воплощение и корректировку.

В предшествовавший период «хрущевского десятилетия» процесс передачи полномочий и материально-финансовых ресурсов шел сверху вниз — преимущественно от союзного центра на уровень союзных республик, в незначительной мере — на областной уровень. С 1965 г. изменился сам вектор управленческой реорганизации — от сельских и поселковых Советов к районным и городским, а затем и областным. В исследуемый период была предпринята попытка реализовать элементы субсидиарности, при которой полномочия и обязанности передаются низовыми субъектами управления на основе договора на более высокий уровень в случаях, если низовые структуры сами не в состоянии с ними успешно справиться. Однако на практике получилась лишь имитация такой субсидиарности при незыблемости существовавшего в СССР порядка, при котором именно союзные властные институты определяли основные направления, цели, принципы, методы реорганизации вертикали власти и управления на местах вплоть до их конкретных параметров. Делегирование функций, прав и обязанностей, материально-финансовых ресурсов осуществлялось не на основании соглашения между центром и регионами, а решением союзного центра, ядром которого были высшие органы КПСС.

Решающая причина столь неторопливого, постепенного и растянутого на десятилетия процесса (многие звучавшие в исследуемый период предложения вносились еще с середины 1950-х гг.) видится в приверженности высшего партийно-советского руководства идеологии «стабильности» в большей степени, чем это было характерно для региональной номенклатуры.

Проблемы взаимоотношений между местными Советами и вышестоящими управленческими структурами в период «развитого социализма» оставались в «замороженном» виде. Решая вопросы развития социальной инфраструктуры, местные руководители хо-

тели использовать в интересах населения своих регионов возможности предприятий и организаций вышестоящего подчинения, которые располагали гораздо большими ресурсами, чем находившиеся в местном подчинении. В свою очередь, вышестоящие органы и подчиненные им предприятия и организации стремились использовать имевшиеся в их распоряжении средства в интересах либо своего региона (в случае с исполкомами), либо работников своих предприятий (в случае с министерствами и ведомствами).

Предложения местной белорусской советской номенклатуры в сфере управления лишь в незначительной степени получили закрепление в нормативной практике. В отношениях «центр — регионы» коммуникации советских номенклатур носили монологический характер. Вертикальная соподчиненность составляла жесткий каркас всей советской системы власти и управления. Изменения, хотя бы и в отдельных ее сферах, стимулировали ее латентную эрозию, нарушали понятный и простой механизм принятия решений, их выполнения и контроля, несли в себе потенциал его радикального пересмотра. Наглядное подтверждение этого — процессы второй половины 1980-х гг., начавшиеся как стремление точно скорректировать характер взаимоотношений по вертикали, а приведшие к кардинальной ломке советской модели управления.

Полная реализация консолидированных интересов местной (региональной) номенклатуры в расширении и укреплении материально-финансовой базы путем получения дополнительных доходных источников и перераспределения сверху вниз предприятий и хозяйственных организаций, во-первых, стимулировала бы качественные изменения во всей системе материально-финансового обеспечения социально-экономического развития страны и постепенное ослабление ее централизованного характера и в других сферах жизни советского общества. Во-вторых, такая практика способствовала бы усилению независимых от вышестоящих органов местных элит с вариативностью возможных последствий от развития процессов демократизации политической системы до центробежных тенденций и обособления отдельных регионов и развала страны.

При этом сами политически нейтральные новации с мест радикализмом не отличались и во многом стимулировались заявлениями высшего партийно-советского руководства о приоритете комплексного развития страны (в том числе и на уровне крупных регионов), официально оформленных на XXIV съезде КПСС (1971 г.). Вместе с тем содержание предложений региональной номенклатуры по совершенствованию деятельности местных Советов показывает, что

наиболее активная и самостоятельная (в рамках существовавших формальных и неформальных управленческих практик) ее часть и понимала необходимость корректировки существовавшей централизованной советской системы управления, и была готова к «умеренной перестройке», однако не была готова к ее радикальному реформативному. Эта часть управленцев, по нашему мнению, составила массовую номенклатурную основу поддержки «горбачевской перестройки» в Белорусской ССР на первом ее этапе, пока та не выходила за рамки курса на ускорение социально-экономического развития страны: большинство выдвинутых региональной бюрократией в 1965–1984 гг. предложений начали активно формализовываться постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»¹⁸ и соответствующим постановлением ЦК КПБ, Президиума Верховного Совета БССР и Совета Министров БССР от 10 сентября 1986 г.¹⁹

References

Bezborodov A., Eliseyeva N., Shestakov V. *Perestroyka i krakh SSSR. 1985–1993* [Perestroika and the Collapse of the USSR. 1985–1993]. Saint Petersburg: Norma, 2010. 216 p.

Brown A. *Vzlet i padeniye kommunizma* [The Rise and Fall of Communism]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya, 2014. 863 p.

Gistoryya Belarusi [History of Belarus]. In 6 vols. Vol. 6. *Belarus' u 1946–2009 gg.* [Belarus in 1946–2009]. Minsk: Sovremennaya shkola, Ekoperspektiva, 2011. 728 p.

Graziosi A. *Istoriya SSSR* [Histoire de l'URSS]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya, 2016. 632 p.

Istoriya belorusskoy gosudarstvennosti [History of Belarusian Statehood]. In 5 vols. Vol. 5. Minsk: Belaruskaya navuka, 2020. 759 p.

*Istoriya Kommunisticheskoy partii Sovetskogo Soyuz*a [History of the Communist Party of the Soviet Union]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya, 2013. 671 p.

Konovalov A.B. *Partiynaya nomenklatura Sibiri v sisteme regional'noy vlasti (1945–1991)* [Party Nomenclature of Siberia in the System of Regional Power (1945–1991)]. Kemerovo: Kuzbassvuzizdat, 2006. 635 p.

¹⁸ Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС». — URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/347872-postanovlenie-tsk-kpss-prezidiuma-verhovnogo-soveta-sssr-i-soveta-ministrov-sssr-25-iyulya-1986-g>. (дата обращения 16.02.2023)

¹⁹ НАРБ. Ф. 7. Оп. 10. Д. 65. Л. 212–237.

Kornai J. *Sotsialisticheskaya sistema. Politicheskaya ekonomiya kommunizma* [The Socialist System: The Political Economy of Communism]. Moscow: Zhurnal "Voprosy ekonomiki", 2000. 672 p.

Mokhov V.P. *Regional'naya politicheskaya elita Rossii (1945–1991 gg.)* [Regional Political Elite of Russia (1945–1991)]. Perm': Permskoye knizhnoye izdatel'stvo, 2003. 240 p.

Pikhoya R.G. *Sovetskiy Soyuz: istoriya vlasti. 1945–1991* [Soviet Union: History of Power. 1945–1991]. Moscow; Berlin: Direkt-Media, 2019. 654 p.

Reformy v Rossii s drevneyshikh vremen do kontsa XX veka [Reforms in Russia from Ancient Times to the End of the 20th Century]. In 4 vols. Vol. 4. 1917–1991 gg. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya, 2016. 671 p.

Shubin A.V. *Zolotaya osen', ili Period zastoya. SSSR v 1975–1985 gg.* [A Golden Autumn, or Period of Stagnation. The USSR in 1975–1985]. Moscow: Veche, 2008. 352 p.

Поступила в редакцию
15 апреля 2024 г.