

УДК 94(476):323.2“1920/1930”

**«НАЗНАЧЕНЧЕСКИЕ СОВЕТЫ»
БЕЛОРУССКОЙ ССР: КООПТАЦИЯ
ПРОТИВ ВЫБОРОВ (1920–1930-е гг.)**

С. А. Елизаров,
*доктор исторических наук,
профессор кафедры социально-
гуманитарных и правовых дисциплин
ГГТУ им. П. О. Сухого*

Поступила в редакцию 03.12.18.

UDC 94(476):323.2“1920/1930”

**“APPOINTED SOVIETS” OF
BYELORUSSIAN SSR: CO-OPTATION
AGAINST THE ELECTIONS (1920–1930S)**

S. Yelizarau,
*Doctor of History, Professor
of the Department of Social-
Humanitarian and Legal Disciplines,
GSTU named after P. Sukhoy*

Received on 03.12.18.

В статье рассматриваются вопросы применения механизма кооптации в советской кадровой политике. Кооптация предусматривала возможность введения в состав выборного органа новых членов решением этого органа без обращения к избирателям, позволяла обеспечивать реализацию номенклатурного принципа кадровой политики монополизировавшей власть коммунистической партии. Официально кооптация все 1920–1930-е гг. квалифицировалась как нарушение советской демократии, однако широко использовалась на практике. До 1937 г. кооптация выступала как «демократическое» прикрытие номенклатурного обеспечения кадрами органов советской власти. После 1937 г. кооптация сохранилась, но приобрела более завуалированные формы.

Ключевые слова: Белорусская ССР, кадровая политика, кооптация, выборы, местные Советы, номенклатура.

In the article the questions of application of mechanism of co-optation are examined in soviet personnel policy. Co-optation provided for the possibility of introducing in the composition of the elected new members for a decision without going to the voters, helped to ensure the implementation of the nomenclature principle of personnel policy to monopolize the power of the Communist party. Formal co-optation, all the 1920s-1930s, was qualified as a violation of Soviet democracy, but was widely used in practice. Until 1937 the cooptation acted as a «democratic» cover nomenclature of staff of the Soviet authorities. After 1937 the co-optation survived, but has acquired more subtle forms.

Keywords: Byelorussian SSR, personnel policy, co-optation, elections, local Soviets, nomenclature.

Введение. Пришедшие к власти большевики стали на практике реализовывать один из основных своих политико-идеологических постулатов о государстве трудящегося народа. Теоретически модель нового государственного устройства – советская – была определена ими заранее. Следовало реализовать ее в конкретные формы, учитывая исторические обстоятельства, степень поддержки новой власти населением и готовности членов большевистской партии выполнять функции управления на местах. Основой политической системы нового общества безальтернативно для большевиков являлись Советы как классовые организации трудового народа. В центре и на местах Советы провозглашались органами власти и управления, они «должны были подчинить себе все учреждения как административного, так и хозяйственного финансово-

го и культурно-просветительского значения». Советы как способ организации власти представлялись «организационным выражением и закреплением того политического факта, что власть в стране перешла к пролетарским и полупролетарским ее элементам» [1, с. 94].

Однако стихия прямого народовластия несла в себе значительные угрозы позициям доминирования большевиков в системе этих Советов. Очень скоро они поняли, что реальная власть будет принадлежать не самим Советам, а их исполнительным и распорядительным органам, через которые и будут осуществляться все задуманные ими мероприятия. Следовало создать такой механизм формирования органов исполнительной власти, который позволял обеспечивать необходимый партийным органам состав вне рамок официальной выборной процедуры. И в 1920–1930-е гг. он был создан.

В данной статье представлена попытка анализа только одного его элемента – кооптации, которая предусматривала возможность введения в состав какого-либо выборного органа новых членов решением самого этого органа без обращения к избирателям. В современной белорусской историографии данная проблема остается за пределами внимания исследователей. Впрочем, и анализ кадровой политики правящей коммунистической партии в БССР в целом, а не только в Советах по-прежнему является прерогативой публицистов, а не профессиональных историков.

Для анализа проблемы использованы научные принципы историзма и системности. Принцип историзма предполагает рассмотрение механизма кооптации в исполкомы местных Советов в контексте общих тенденций политического развития советского общества в 1920–1930-х гг., смены властных приоритетов и моделей социалистического строительства. Системный подход в данной работе реализуется через изучение процесса кооптации как важнейшего элемента советской кадровой политики и системы организации и построения властной вертикали.

Основная часть. До 1936 г. в СССР действовавшая избирательная система предусматривала прямой характер выборов на уровне низовых звеньев органов власти и управления (сельских, местечковых, городских Советов) и косвенный – на всех последующих вплоть до высшего.

Первое время эта система обеспечивала (по крайней мере с формальной точки зрения) их легитимный характер: выборы исполкомов проходили часто и регулярно, что позволяло законным путем менять их состав. В 1921 г. срок полномочий сельских Советов составлял три месяца, в 1922 г. – шесть месяцев, с конца 1922 г. он составлял один год. Волостные и уездные исполкомы в 1921 г. действовали шесть месяцев, с конца 1922 г. – один год. После проведения в 1924 г. административно-хозяйственной реформы и перехода на систему «сельсовет – район – округ» срок полномочий был установлен только для сельсоветов – один год. Сроки перевыборов районных и окружных исполкомов официально не устанавливались, однако фактически и они составляли один год.

В Конституции БССР 1919 г. и дополнениях к ней 1920 г. процедура замены выбывших членов исполкомов (как и в целом членов Советов) не прописывалась. Существовала только норма Конституции РСФСР 1918 г., согласно которой избиратели, пославшие в Совет депу-

тата, имели право «во всякое время отозвать его и произвести новые выборы согласно общему положению».

Официально механизм изменений в составе исполкомов Советов впервые был зафиксирован в инструкции ЦИК БССР о выборах городских, сельских и местечковых Советов и о созыве съездов Советов от 6 ноября 1925 г., закрепившей существовавшую до этого на практике норму [3]. Отмечалось, что «при выбытии отдельных членов вследствие смерти, перемены местожительства, утраты избирательных прав и проч выбывшие члены заменяются имеющимися кандидатами по тому же участку, по которому был избран выбывший член, при отсутствии последних проводятся довыборы». Инструкция предусматривала досрочные перевыборы исполкомов на чрезвычайных съездах Советов, в том числе в случае выбытия более половины членов исполкомов.

При решении вопросов замены членов исполкомов использовался и неправовой механизм – кооптация, широко применявшаяся в системе партийных органов (несмотря на то что после превращения большевиков в правящую партию в Уставе РКП(б) 1922 г. и Уставе ВКП(б) 1925 г. такая возможность отсутствовала). Однако до конца 1920-х гг. такая практика в советских органах была скорее исключением, чем правилом, главным образом по указанной выше причине – наличие выборных кандидатов в члены исполкомов, небольшие сроки между выборами и возможность оперативно менять исполкомовский аппарат в результате новых выборов.

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

Это облегчалось нормой, впервые закрепленной в инструкции ЦИК БССР о выборах городских, сельских и местечковых советов и о созыве съездов Советов от 6 ноября 1925 г.

и повторявшейся в последующих избирательных инструкциях [4]. С этого времени съезды Советов могли избирать в состав своих исполкомов не только делегатов съезда, но и вообще граждан, пользовавшихся избирательными правами независимо от места их жительства или работы. Появилась официальная возможность перебрасывать руководящих работников в разные регионы, включать их в состав исполкомов, не заботясь о необходимости проведения работы среди рядовых избирателей и участия таких руководителей в избирательных кампаниях.

В конце 1920-х гг. кооптации как средство решения кадровых проблем приобрели столь массовый характер, что 8 марта 1929 г. Бюро ЦК КП(б)Б по предложению коммунистической фракции Президиума республиканского ЦИК специально рассмотрело этот вопрос с недвусмысленной формулировкой «О нарушении советской демократии» [5, л. 89]. В решении отмечалось, что «за последнее время необычайно увеличилось число случаев снятия с работы выборных лиц сельских и местечковых Советов и исполкомов и замена их через кооптацию невыборными». Это, по мнению партийного руководства республики, подрывало «авторитет Советов как выборных органов» и вызывало со стороны местного населения отношение к Советам «как назначенческих». Пассаж насчет «подрыва авторитета Советов» по причине частого использования кооптации играл, как представляется, пропагандистскую роль. В силу отсутствия исторических демократических традиций, хотя бы более-менее ясных представлений о самой сущности демократии, прочности традиции правового нигилизма кооптация как для властных структур, так и для абсолютного большинства населения не рассматривалась в качестве какой-либо угрозы существующему общественному порядку и советскому варианту демократии, полностью вписываясь в доминанту «революционной целесообразности». Сам перечень мер, предлагаемых в решении бюро, показывает, что угроза «подрыва авторитета Советов» и отношение населения к Советам как «назначенческих» органов мало волновало высшие партийные инстанции. Механизм кооптации позволял партийным организациям на деле реально использовать номенклатурный принцип формирования всех органов власти, в том числе и выборных, менять советские государственные кадры более быстрым и менее затратным (и с финансовой стороны, и со стороны минимизации мобилизационных ресур-

сов местной партийной и государственной власти на время выборов) способом, достигая при этом необходимого им результата. В решении Бюро ЦК КП(б)Б повторялись обычные фразы о необходимости подбирать руководящих работников исходя из того, что они должны работать не менее чем до следующих выборов, предусматривать замену выбывших руководящих работников из состава самого Совета, проводить «при необходимости одновременной замены руководящих работников выборного органа Советов не за счет кандидатов этого органа» через чрезвычайные съезды Советов и т. п.

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

Постановление Бюро ЦК КП(б)Б не оказало фактически никакого сдерживающего действия на масштабы использования кооптации в кадровой политике. Так, по имеющимся у автора сведениям, в ноябре – декабре 1931 г. Президиум ЦИК БССР дал разрешение на кооптацию 38 человек в состав 13 райисполкомов и восьми – в состав двух горсоветов в марте, апреле и октябре 1932 г. – 71 человек в состав 33 райисполкомов [6; л. 5а, 7; 7, л. 118об, 416, 417].

Реально же процессы кооптации носили несравненно больший масштаб. Об этом говорит хотя бы факт частой смены руководящих работников местной вертикали власти вне рамок избирательных кампаний. Председатели райисполкомов за 1932 г. в 34 районах сменились по одному разу, в 17 – по 2 раза, в 6 – по три, в одном – четыре раза. Лишь в 17 районах они работали как избранные на районных съездах Советов в январе – феврале 1932 г.

За год после декабрьских (1931 г.) перевыборов в сельсоветы сменилось 113 % их председателей: 31,5 % работали на своей должности до шести месяцев, 25,1 % – от шести месяцев до одного года, 21,1 % – от одного до двух лет. С момента декабрьских перевыборов 1931 г. свои посты сохранил лишь каждый четвертый сельсоветовский председатель. В местечковых Советах за этот же период сменилось 88,6 % их председателей [8, л. 2–3, 34, 39].

В связи с продолжением массового перемещения руководящих работников сохранялся и механизм кооптации, действовавший прежде всего на уровне сельсоветов. Инструктор ЦИК СССР Цыпин в отчете о поездке в БССР на

имя секретаря ЦИК СССР И. С. Уншлихта в марте 1936 г. сообщал: «Вопрос об избрании в депутаты товарища, рекомендуемого председателем совета, перед избирателями не ставится. Фактически рекомендуемый на эту работу товарищ одновременно кооптируется в депутаты и избирается председателем сельсовета. Такая практика не только не исправляется, а поощряется, даже насаждается райисполкомами» [9, л. 26об.].

Практика кооптации была раскритикована и осуждена как порочная на печально известном февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б) 1937 г., положившем начало «Большому террору» [10]. В частности, при рассмотрении вопроса о подготовке партийных организаций к выборам в Верховный Совет СССР по новой избирательной системе. С основным докладом выступил А. А. Жданов, который обратил внимание на необходимость проведения «до конца во внутривнутрипартийной жизни основы демократического централизма, как этого требует устав нашей партии». По данным А. А. Жданова лидером по применению кооптационного механизма являлась белорусская парторганизация – 26,2 % состава пленума ЦК КП(б)Б была кооптирована, а не выбрана. При обсуждении доклада А. А. Жданова выступили 15 человек, которые с большим пафосом критиковали кооптацию. Пленум принял решение «ликвидировать практику кооптации в члены парткомитетов и восстановить... выборность руководящих органов парторганизаций». Фактически же это решение распространялось и на все иные выборные структуры: советские, профсоюзные, общественные.

По Конституции СССР 1936 г. и Конституции БССР 1937 г. съезды Советов были заменены на их сессионные заседания. Периодичность созыва заседаний устанавливалась для областных Советов – не реже четырех раз, районных – не реже шести раз в год, городских и сельских – не реже одного раза в месяц. Это, с одной стороны, создавало условия для сокращения масштабов практики кооптации, а с другой – расширяло возможности использования правового ресурса сессионных заседаний.

Однако такое решение резко ограничивало возможность быстрого перемещения выборных кадров с одного места на другое, с одной должности на другую. А ведь, как уже говорилось выше, это был широко и повсеместно распространенный способ решения кадровых вопросов. Выход нашлся на том же февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б). Прочити-

рую А. А. Жданова: «Я думаю, во-первых, если у нас выборы партийных организаций будут происходить в точно установленные сроки, то не будет ничего трудного и грешного, если человек два-три месяца не будет выбран. Он будет выполнять обязанности секретаря, но не будет членом партийного комитета, а на предстоящей конференции он будет избран в партийный комитет... Это касается и комсомола и других советских работников». Таким образом, формально кооптация была запрещена, но фактически она лишь изменила форму, сохранив сущность – «назначенческий» характер занятия выборной должности.

Массовые переброски ответственных работников продолжались. Такой испытанный метод нередко приносил положительные (хотя и кратковременные) результаты и создавал вид «кипучей деятельности». По информации секретаря ЦК КП(б)Б по кадрам Г. М. Бойкачева в БССР за 1937 г. сменилось 46,6 % председателей райисполкомов и горисполкомов, 1938 г. – 20,4 %, 1939 г. – 74 %. При этом в качестве основной причины назывался перевод руководящих работников из одного района в другой («основная масса изменений произошла в результате... ничем не оправданных перебросок с одной работы на другую»), а для 1939 г. – их мобилизация на работу в структуры местной власти и управления Западной Беларуси. На начало 1940 г. три четверти председателей райисполкомов работали на последнем месте менее года [11, л. 176–177].

Практика «обновленной» кооптации продолжалась. В феврале 1939 г. на заседании республиканского правительства Председатель Президиума Верховного Совета БССР Н. Я. Наталевич привел пример Логойского района, в котором из 14 сельсоветов только один председатель был избран, а остальные назначены. И далее Н. Я. Наталевич довольно резко заявил: «...какой черт председатель сельсовета будет отчитываться. Этот человек назначенный, отвечает перед тем, кто его назначил» [12, л. 366]. В реальности «назначенчество» же существовало на всех уровнях власти и управления через систему номенклатуры, когда кандидата на выборную должность определяли партийные органы. Это, безусловно, знал и Н. Я. Наталевич, но говорить открыто не стал (а вернее всего, не мог).

Заключение. Официально кооптация все 1920–1930-е гг. квалифицировалась как нарушение советской демократии. Время от времени руководители республики выступали с резкой критикой «назначенчества». Однако,

несмотря на официальные заявления о порочности практики кооптации и необходимости применять правовые механизмы замены выборных руководящих работников через довыборы, кооптация продолжала широко использоваться. Вполне понятно, что при массовой сменяемости и огромной текучести руководителей Советов проводить замены состава местных исполкомов выборным путем было нереально. При такой ситуации кооптация становилась средством, которым хотя бы прикрывалось прямое номенклатурное назначение советских руководителей соответствующими партийными органами. Провозглашенный большевиками принцип выборности всех органов власти снизу доверху в результате терял свою актуальность, превращаясь в своеобраз-

ный ритуал, игравший главным образом роль идеологического средства утверждения преимуществ советского типа демократии над буржуазной. Реально же формирование руководящих структур власти и управления осуществлялось до 1937 г. посредством механизма номенклатурного назначения и кооптации. Кооптация выступала как «демократическое» прикрытие этого номенклатурного принципа в кадровой политике: формально решение принимал все же сам исполнительный орган власти, а его решение утверждала вышестоящая инстанция. После 1937 г. механизму кооптации лишь придали еще более демократическую форму, сохранив, однако, ее номенклатурную сущность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об организации местного самоуправления (обращение НКВД к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов 24 декабря 1917 г.) / История Советской конституции (в документах) 1917–1956 // сост. А. А. Липатов [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1957. – С. 93–96.
2. Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускае Сацыялістычнае Савецкае Рэспублікі. – Менск : Выд. Кіраўніцтва Спраў СНК і Эканамічнае Нарады БССР, 1927. – 56 с.
3. СЗ БССР. 1925. – Олд. 1. – № 44. – Ст. 358.
4. Государственный архив общественных объединений Гомельской области. – Ф. 265. – Оп. 4а. Д. 163. Постановления и выписки из постановлений ЦК КП(б)Б. 1929–1930 гг.
5. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 4323. Протоколы № 1–5 заседания Бюро ЦК КП(б)Б. 1929 г.
6. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). – Ф. 296. Оп. 1. Д. 231. Протоколы заседаний Президиума ЦИК БССР. 1931 г.
7. ГАГО. – Ф. 739. – Оп. 1. – Д. 1185. Протоколы заседаний ЦИК и СНК БССР. 1932 г.
8. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 6147. Сведения о сменяемости руководящих и ответственных работников райисполкомов на 1 марта 1933 г.
9. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 10808. Докладная записка инструктора ЦИК СССР в ЦИК СССР от 28 марта 1936 г. об итогах проверки состояния кадров низового советского аппарата отдельных районов БССР. 1936 г.
10. Материалы февральско-мартовского Пленума ЦК ВКП(б) 1937 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.memo.ru/history/1937/>. – Дата доступа: 04. 11.2016.
11. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 14375. Документы о подборе, утверждении и работе с кадрами партийных, советских и хозяйственных органов БССР (отчеты, сведения, докладные записки, справки). 1939–1940 г.
12. ГАГО. – Ф. 1230. Оп. 1. Д. 8. Материалы к докладу о работе Оргкомитета ЦИК БССР Гомельской области за период времени с 1 апреля по 31 декабря 1938 г.

REFERENCES

1. Ob organizatsii mestnogo samoupravleniya (obrashcheniye NKVD k Sovetam rabochikh, soldatskikh, krestyanskikh i batratskikh deputatov 24 dekabrya 1917 g.) / Istoriya Sovetskoy konstitutsii (v dokumentakh) 1917–1956 // sost. A. A. Lipatov [i dr.]. – M. : Yurid. lit., 1957. – S. 93–96.
2. Kanstyutsiyya (Asnouny Zakon) Belaruskaye Satsyyalistsichnaye Savetskaye Respubliki. – Minsk : Vyd. Kirau-nits'tva Sprau SNK i Ekanamichnaye Narady BSSR, 1927. – 56 s.
3. SZ BSSR. 1925. – Otd. 1. – № 44. – St. 358.
4. Gosudarstvennyy arkhiv obshchestvennykh obyedineniy Gomelskoy oblasti. – F. 265. – Op. 4a. D. 163. Postanovleniya i vypiski iz postanovleniy TSK KP(b)B. 1929–1930 gg.
5. Natsionalnyy arkhiv Respubliki Belarus (NARB). – F. 4p. Op. 1. D. 4323. Protokoly № 1–5 zasedaniy Byuro TSK KP(b)B. 1929 g.
6. Gosudarstvennyy arkhiv Gomelskoy oblasti (GAGO). – F. 296. Op. 1. D. 231. Protokoly zasedaniy Prezidiuma TSIK BSSR. 1931 g.
7. GAGO. – F. 739. – Op. 1. – D. 1185. Protokoly zasedaniy TSIK i SNK BSSR. 1932 g.
8. NARB. – F. 4p. Op. 1. D. 6147. Svedeniya o smenyayemosti rukovodyashchikh i otvetstvennykh rabotnikov rayispolkomov na 1 marta 1933 g.
9. NARB. – F. 4p. Op. 1. D. 10808. Dokladnaya zapiska instruktora TSIK SSSR v TSIK SSSR ot 28 marta 1936 g. ob itogakh proverki sostoyaniya kadrov nizovogo sovetskogo apparata otdelnykh rayonov BSSR. 1936 g.
10. Materialy fevral'sko--martovskogo Plenuma TSK VKP(b) 1937 g. // [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.memo.ru/history/1937/>. – Data dostupa: 04. 11.2016.
11. NARB. – F. 4p. Op. 1. D. 14375. Dokumenty o podbore, utverzhdenii i rabote s kadrami partiynykh, sovetских i khozyaystvennykh organov BSSR (otchet'y, svedeniya, dokladnyye zapiski, spravki). 1939–1940 g.
12. GAGO. – F. 1230. Op. 1. D. 8. Materialy k dokladu o rabote Orgkomiteta TSIK BSSR Gomelskoy oblasti za period vremeni s 1 aprelya po 31 dekabrya 1938 g.