

УДК 947(476) «1943–1945»

**МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И УПРАВЛЕНИЯ БССР:
МЕХАНИЗМ ВОССТАНОВЛЕНИЯ
И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА
(1943–1945 гг.)**

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

Поступила в редакцию 22.04.21.

UDC 947(476) «1943–1945»

**LOCAL BODIES OF STATE
POWER AND GOVERNING IN BSSR:
MECHANISM OF RESTORATION
AND ORGANIZATIONAL STRUCTURE
(1943–1945)**

S. Yelizarau,
*Doctor of History, Professor, Professor
of the Department of Social-Humanitarian
and Legal Disciplines, GSTU (Gomel State
Technical University) named after P. Sukhoy*

Received on 22.04.21.

Статья посвящена вопросам восстановления советской системы местных органов власти и управления на освобожденных от нацистской оккупации белорусских землях в 1943–1945 гг. Отмечается, что процесс восстановления определялся условиями военного времени и текущими задачами восстановления разрушенного войной народного хозяйства. Во-первых, воссоздание местной вертикали власти осуществлялось вне выборных процедур решениями партийных комитетов первоначально в виде оперативных партийно-советских групп, затем – восстановленных исполкомов Советов. Во-вторых, для решения задач, порожденных войной и оккупацией, в структуре местных исполкомов Советов создавались новые управления и отделы.

Ключевые слова: Белорусская ССР, послевоенное восстановление, оперативные группы, Советы, исполкомы.

The article is dedicated to the questions of restoration of Soviet system of local bodies of power and governing in the Belarusian territory set free from Nazi occupation in 1943–1945. It is marked that the process of restoration was defined by the conditions of war time and the current problems of restoration the national economy ruined by the war. Firstly, restoration of the local line of command was conducted out of elective procedures by decisions of party committees originally as operative party-Soviet groups and later as restored Soviet executive committees. Secondly, for solution of problems caused by the war and occupation new administrations and departments were created in the structure of local Soviet executive committees.

Keywords: Belarusian SSR, post-war restoration, operative groups, Soviet, executive committees.

Введение. Изучение проблем местного управления является необходимым условием для всестороннего научного исторического анализа процессов формирования, трансформаций и функционирования всей советской системы власти и управления в контексте становления и укрепления белорусской советской государственности. В частности, интерес представляет вопрос восстановления органов местной советской власти на освобожденных от нацистской оккупации белорусских землях в 1943–1945 гг. в условиях продолжавшихся военных действий.

Данный вопрос нашел свое определенное отражение в белорусской историографии. В сжатом виде некоторые аспекты проблемы (главным образом связанные с формированием и кадровым обеспечением оперативных партийно-советских групп) представлены в фундаментальном труде белорусских историков-правоведов [1]. В даль-

нейшем этот материал широко использовался и используется как при подготовке пособий по истории государства и права Беларуси, так и обобщающих научных работ [2–5]. В работах А. В. Люцко и М. И. Скринникова, написанных в классических традициях советской историографии 1970-х гг., имеется фактический материал по кадровому составу и деятельности партийно-советских оперативных групп, приводится множество примеров деятельности районных групп [6; 7].

Вместе с тем без внимания авторов остались вопросы взаимодействия оперативных групп с партизанскими формированиями, сам процесс воссоздания местных Советов и их исполкомов, а также изменения в структуре исполкомов. В связи с этим автор данной статьи попытался на основе привлечения новых источников дополнить имеющиеся наработки белорусских историков, показать историю восстановления местной

вертикали государственной власти и управления в БССР в 1943–1945 гг. как единый процесс в его многообразии, выявить динамику системы структурных подразделений исполкомов Советов.

Источниковую базу исследования составили опубликованные документы и материалы Национального архива Республики Беларусь, Государственного архива общественных объединений Гомельской области, Государственного архива Гомельской области.

При подготовке статьи применялись научные принципы историзма (рассмотрение механизма восстановления советской вертикали власти в контексте решения восстановительных задач в условиях продолжавшейся войны) и системности (местные Советы как составной элемент системы государственной власти и управления), общенаучные и конкретно-исторические методы.

Основная часть. По мере освобождения от нацистской оккупации на белорусских землях восстанавливалась советская система власти и управления в ее довоенном виде. Применялся механизм, уже опробованный на ранее освобожденных территориях, – создание партийно-советских оперативных групп по областям и районам.

С началом освобождения белорусских территорий в сентябре 1943 г. Бюро ЦК КП(б) Б утвердило составы таких областных и районных оперативных групп по Гомельской, Могилевской, Витебской и Полесской областям [1, с. 180; 4, с. 184–185; 5, с. 431–432; 6, с. 15–16; 7, с. 19]. Их направляли в расположение наступавших частей Красной Армии: областные должны были находиться при Военных Советах фронтов (Брянского и Центрального), районные и городские – при Военных Советах армий или дивизиях, имеющих направление на соответствующие районы. В их задачу входило восстановление работы советских и партийных органов, разрешение первоочередных задач по восстановлению народного хозяйства, организация обслуживания населения, оказание помощи наступающим советским войскам [8, л. 1, л. 110–115, 125, 126].

В каждую областную оперативную группу, как правило, входили секретарь обкома партии, председатель облисполкома и его заместители, по три-четыре заведующих отделами обкома партии и облисполкома, начальник областного управления НКГБ, начальник областного управления связи, председатель облпотребсоюза, редактор областной газе-

ты; в городскую – 1–2 секретаря горкома, председатель горисполкома, от 2 до 4 заведующих отделами горкома и горисполкома, в районную – уполномоченный обкома партии, председатель райисполкома, начальник райотдела НКГБ, редактор районной газеты [1, с. 180; 7, с. 190, 191].

Для решения поставленных перед областными оперативными группами задач их должны были обеспечить средствами связи (радиостанциями РАФ и ДЖЭК, радиоприемниками), портативными типографиями (от 5 до 12), а самих работников групп – фондами продовольствия [8, л. 110–115, 125, 126].

Составы оперативных групп постоянно менялись, уточнялись конкретные фамилии, должности, число участников. Так, сохранилось несколько списков оперативной группы по Гомельской области: за сентябрь 1943 г., кроме утвержденных решением бюро ЦК КП(б)Б 17 сентября 1943 г. 62 членов, в архивах имеются документы с другими данными – 52, 56, 106 человек [9, л. 1–2, 4–16, 20].

В помощь оперативным группам по Могилевской и Гомельской областям «для усиления печатной и устной пропаганды» решением бюро ЦК КП(б)Б от 5 октября 1943 г. в освобожденные от оккупации районы направлялась пропагандистская группа в составе работников отдела пропаганды и агитации ЦК КП(б)Б, журналистов и известных белорусских поэтов М. Танка и П. Бровки. Члены группы должны были оказать практическую помощь в организации типографий и парткабинетов, налаживании выпуска районных газет, проведении лекций, бесед и «другой формы политмассовой работы среди населения» [8, л. 162, 163].

12 октября 1943 г. бюро ЦК КП(б)Б постановило образовать оперативные группы Белорусского штаба партизанского движения по Витебской, Гомельской, Минской, Могилевской и Полесской областям для решения вопросов, связанных с соединением партизанских бригад и отрядов с частями Красной Армии: приема от отрядов и бригад материалов, списков личного состава, оказания финансовой и материальной помощи партизанам, направления их в Красную Армию и т. п. В том числе эти оперативные группы должны были помочь местным партийным и советским органам в подборе кадров из числа партизан для работы в структурах управления на освобожденных белорусских территориях [8, л. 166, 167].

В конце 1943 – первом полугодии 1944 г., в преддверии окончательного освобождения белорусской территории, отделом кадров ЦК КП(б)Б совместно с отделами кадров обкомов партии были сформированы по опыту 1943 г. оперативные областные и районные группы. Их составы также носили чрезвычайный характер, определяли лишь временный состав гражданских органов управления на освобожденных территориях.

В условиях продолжавшейся войны и экономической разрухи Президиум Верховного Совета БССР своими указами от 24 декабря 1943 г. и 20 декабря 1944 г. отложил очередные выборы в местные Советы и продлил срок полномочий довоенных Советов [1, с. 180]. В связи с этим Президиум Верховного Совета БССР утвердил механизм, который предусматривал либо избирание исполкомов на сессиях местных Советов (как того требовало довоенное законодательство), либо их формирование и утверждение вышестоящими властными структурами.

Однако возможности проводить выборы исполкомов местных Советов на сессиях депутатов Советов, избранных до войны, были крайне ограничены из-за отсутствия необходимого кворума: за годы войны выбыло более 70 % довоенного состава депутатов местных Советов [7, с. 192]. В результате исполкомы местных Советов практически повсеместно не избирались, а формировались партийными и советскими органами и утверждались вышестоящими структурами (областные – ЦК КП(б)Б и Президиумом Верховного Совета БССР, районные и городские – областными обкомами КПбБ и облисполкомами, сельские и поселковые – районными парткомитетами и райисполкомами).

Сам процесс формирования состава областных, городских и районных исполкомов Советов начинался одновременно с формированием оперативных групп. По различным причинам сделать это путем простого восстановления прежних составов оказалось невозможным. Так, при формировании состава Гомельского облисполкома оказались неизвестны адреса проживания и место работы семи довоенных руководителей областными отделами и управлениями, председателей пяти райисполкомов, некоторые были «забракованы» «по деловым качествам» (в документе – без пояснений и расшифровки) [9, л. 27–29].

Состав воссоздававшихся исполкомов в большинстве своем состоял из людей, не

являвшихся депутатами данного Совета: на 1 января 1945 г. по БССР из 130 членов облисполкомов 85 не были депутатами данных областных Советов, исполкомов городов областного и районного подчинения – 415 и 287, райисполкомов – соответственно 1229 и 997, сельских Советов – 10 753 и 6731. Не были депутатами половина председателей и заместителей председателей облисполкомов, около 70 % председателей райисполкомов, горсоветов и сельсоветов [12, л. 1–11]. Это не нарушало действовавшее законодательство и помогало в значительной мере нивелировать остроту кадрового дефицита, не ограничивая круг руководителей значительно поредевшим депутатским корпусом и позволяя быстро подбирать и менять руководящие кадры в зависимости от их «деловых и политических качеств, преданности делу партии Ленина-Сталина и нашей социалистической Родине, способности мобилизовать массы на выполнение задач, поставленных партией и правительством» [13, л. 30].

После решения Президиума Верховного Совета БССР от 24 декабря 1943 г. начался процесс формализации существования исполкомов, не имевший большого практического значения – исполкомы формировались вне выборных процедур, их состав менялся в зависимости от наличия соответствующих кадров, нередко даже без утверждения партийными и советскими инстанциями. Формально составы исполкомов, как и ранее, утверждались соответствующими партийными комитетами (от ЦК КП(б)Б до РК КП(б)Б), а после этого – советскими органами (от Президиума Верховного Совета БССР до райисполкома). Так, 14 декабря 1943 г. бюро ЦК КП(б)Б утвердило составы Витебского и Могилевского облисполкомов, а 7 января 1944 г. то же самое сделал Президиум Верховного Совета БССР. По всем другим облисполкомам такая процедура была осуществлена позднее (в своем большинстве в ноябре – декабре 1944 г.) [8, л. 290, 291; 12, л. 108, 109, 118об, 119об., 120–120об., 124].

Это никаким образом не влияло на их функционирование и права в отношении нижестоящих исполкомов. Например, Гомельский облисполком официально был утвержден Указом Президиума Верховного Совета БССР от 7 июля 1944 г., однако еще до этого на своих двух первых заседаниях 4 января и 14 января 1944 г. сам утвердил составы Гомельского горисполкома и шести райисполкомов области [13, л. 11, 12, 32–37].

В сравнении с довоенной исполкомовские структуры расширились за счет появления новых подразделений. В БССР в 1943–1945 гг. в исполкомах областных, городских и районных Советов были образованы отделы по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих и партизан. На областном уровне создавались также бюро по учету и распределению рабочей силы, отделы культурно-просветительской работы, по делам репатриации граждан СССР, по делам архитектуры, по транспортному освоению малых рек, полиграфии и издательств. Появились также управления (в облисполкомах) и отделы (в райисполкомах) по делам сельского и колхозного строительства, сельскохозяйственные отделы – при горисполкомах областных центров.

Управленческие реорганизации в советский период традиционно рассматривались как необходимый элемент реализации тех или иных решений партийно-советского руководства. В данный период новые структурные подразделения создавались для решения (прямо или косвенно) специфических восстановительных задач на освобожденных от нацистской оккупации территориях.

Так, отделы по государственному обеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих и партизан стали формироваться в соответствии с постановлением ЦК ВКП(б) от 22 января 1943 г. «О мерах улучшения работы советских органов и местных партийных организаций по оказанию помощи семьям военнослужащих». В этом постановлении работе органов социального обеспечения и комиссий по назначению пособий была дана негативная оценка («безответственное отношение», «расхищение средств» и т. п.). Понимая огромное значение выполнения законов о пособиях и льготах семьям военнослужащих для укрепления боевого духа Красной Армии, функции государственного обеспечения и бытового устройства семей военнослужащих передавались специальным органам – при СНК союзных республик – управлениям, а при исполкомах областных, городских и районных Советов – отделам по гособеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих [14, л. 6–9].

12 октября 1943 г. совместным постановлением СНК БССР и ЦК КП(б)Б от 12 октября 1943 г. отделы по гособеспечению и бытовому устройству семей военнослужащих

и партизан (существенное дополнение – «и партизан») стали создаваться при исполкомах Советов БССР – первоначально в Витебской, Могилевской, Гомельской и Полеской областях [15, л. 167–169].

Крайне сложной была ситуация с жильем и культурно-бытовыми помещениями на селе. Нацистская оккупация, военные действия на территории Беларуси привели к огромным разрушениям. В частности, было сожжено и разрушено в сельских районах БССР 414 992 жилых дома и 533 тыс. хозяйственных построек колхозников, 154 900 производственных и хозяйственных построек колхозов, 23 тыс. административных и культурно-бытовых зданий [16, л. 53].

В июне 1945 г. СНК СССР одобрил постановление СНК БССР и ЦК КП(б)Б «О мероприятиях по восстановлению и строительству жилых домов колхозников, производственных построек в колхозах и культурно-бытовых зданий в селах Белорусской ССР» [16, л. 53–75]. «Восстановление и строительство жилых домов колхозников, производственных построек в колхозах, а также культурно-бытовых зданий на селе» определялось «важнейшей государственной задачей», а «для руководства работами по строительству производственных и культурно-бытовых зданий на селе, планировке и застройке сельских населенных пунктов» было решено образовать при СНК БССР и облисполкомах управления, а при райисполкомах – отделы сельского и колхозного строительства.

Для организованной мобилизации населения на решения первоочередных задач восстановления народного хозяйства в БССР в 1944 г. постановлениями СНК СССР от 5 ноября 1942 г. и СНК БССР от 15 февраля 1944 г. при облисполкомах появились бюро по учету и распределению рабочей силы [17, л. 12]. Работники бюро должны были заниматься учетом городского и сельского населения, организацией и проведением мобилизаций трудоспособного населения на основе заявок наркоматов, привлечением трудоспособного населения к трудовой повинности, перераспределением рабочей силы между отраслями народного хозяйства и наркоматами.

Заключение. Таким образом, процесс восстановления в 1943–1945 гг. системы местных органов государственной власти и управления БССР определялся условиями военного времени и текущими задачами восстановления разрушенного войной народно-

го хозяйства. Во-первых, использовать закреплённый в довоенных правовых актах выборный механизм формирования исполнительных и распорядительных органов власти на местах в силу объективных причин было крайне затруднительно. Первоначально функции органов государственной власти в регионах осуществляли члены оперативных партийно-советских групп, позднее – исполкомы местных Советов, формировавшиеся решениями партийных органов и в официальном советском порядке утверж-

давшиеся вышестоящими органами государственной власти.

Во-вторых, при сохранении в основном прежней структуры местных исполкомов создавались новые управления и отделы как средство для решения задач, порожденных войной и оккупацией. Эти меры соответствовали представлениям партийно-советского руководства о роли и значении организационного фактора как необходимого и обязательного условия успешности реализации партийно-государственных решений.

ЛІТЭРАТУРА

1. История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. / Редкол.: С. П. Маргунский (руководитель) [и др.] ; АН БССР, Ин-т философии и права]. – Минск : Наука и техника, 1976. – Т. 2. – 1976. – 654 с.
2. Круталевіч, В. А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917–1945 гг.) / В. А. Круталевіч, І. А. Юхо. – Мінск : Беларус. навука, 2000. – 240 с.
3. Доўнар, Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі : падручнік / Т. І. Доўнар. – Мінск : Адукацыя і выхаванне, 2014. – 416 с.
4. Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII – пачатку XXI ст. : у 2 кн. / М. У. Смяховіч [і інш.] ; рэдкал.: А. А. Каваленя [і інш.] ; Нац. Акад. навук Беларусі, Ін-т гісторыі. – Мінск : Беларус. навука, 2012. Кн. 2. – 654 с.
5. История белорусской государственности : в 5 т. / А. А. Коваленя [и др.] ; отв. ред. тома Н. Б. Нестерович. – Минск : Беларус. наука, 2019. – Т. 4. Белорусская государственность накануне и в период Великой Отечественной войны и послевоенного восстановления (1939–1953 гг.). – 567 с.
6. Люцко, А. В. Деятельность КПБ по подбору, воспитанию и расстановке руководящих кадров (1943–1945) / А. В. Люцко. – Минск : Изд-во БГУ, 1973. – 159 с.
7. Скринников, М. И. Советы и война (о деятельности Советов депутатов трудящихся в годы Великой Отечественной войны) / М. И. Скринников. – Гомель : [Б.и.], 2001. – 245 с.
8. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 4п. Оп. 81а. Д. 4.
9. Государственный архив общественных объединений Гомельской области (ГАООГО). – Ф. 144. Оп. 3. Д. 3014.
10. НАРБ. – Ф. 968. Оп. 2. Д. 3.
11. ГАООГО. – Ф. 144. Оп. 3. Д. 3016.
12. НАРБ. – Ф. 968. Оп. 1. Д. 40д.
13. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). – Ф. 1174. Оп. 3. Д. 1.
14. Там же. – Оп. 1. Д. 8.
15. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 81а. Д. 4.
16. ГАООГО. – Ф. 144. Оп. 1. Д. 29.
17. ГАГО. – Ф. 296. Оп. 1. Д. 461.

REFERENCES

1. Istoriya gosudarstva i prava Belorusskoj SSR : v 2 t. / Redkol.: S. P. Margunskij (rukovoditel') [i dr.] ; AN BSSR, In-t filosofii i prava]. – Minsk : Nauka i tekhnika, 1976. – T. 2. – 1976. – 654 s.
2. Krutalevich, V. A. Gistoryya dzyarzhavy i prava Belarusi (1917–1945 gg.) / V. A. Krutalevich, I. A. Yuho. – Minsk : Belarus. navuka, 2000. – 240 s.
3. Doŭnar, T. I. Gistoryya dzyarzhavy i prava Belarusi : padručnik / T. I. Doŭnar. – Minsk : Adukacyya i vyhavanne, 2014. – 416 s.
4. Gistoryya belaruskaj dzyarzhajnasci ŭ kancy XVIII – pachatku XXI st. : u 2 kn. / M. U. Smyahovich [i insh.] ; redkal.: A. A. Kavalenya [i insh.] ; Nac. Akad. navuk Belarusi, In-t gistoryi. – Minsk : Belarus. navuka, 2012. Kn. 2. – 654 s.
5. Istoriya belorusskoj gosudarstvennosti : v 5 t. / A. A. Kovalenya [i dr.] ; отв. ред. тома Н. Б. Nestorovich. – Minsk : Belarus. nauka, 2019. – T. 4. Belorusskaya gosudarstvennost' nakanune i v period Velikoj Otechestvennoj vojny i poslevoennogo vosstanovleniya (1939–1953 gg.). – 567 s.
6. Lyucko, A. V. Deyatel'nost' KPB po podboru, vospitaniyu i rasstanovke rukovodyashchih kadrov (1943–1945) / A. V. Lyucko. – Minsk : lzd-vo BGU, 1973. – 159 s.
7. Skrinnikov, M. I. Sovety i vojna (o deyatel'nosti Sovetov deputatov trudyashchihsya v gody Velikoj Otechestvennoj vojny) / M. I. Skrinnikov. – Gomel' : [B.i.], 2001. – 245 s.
8. Nacional'nyj arhiv Respubliki Belarus' (NARB). – F. 4p. Op. 81a. D. 4.
9. Gosudarstvennyj arhiv obshchestvennyh ob»edinenij Gomel'skoj oblasti (GAOOGO). – F. 144. Op. 3. D. 3014.
10. NARB. – F. 968. Op. 2. D. 3.
11. GAOOGO. – F. 144. Op. 3. D. 3016.
12. NARB. – F. 968. Op. 1. D. 40d.
13. Gosudarstvennyj arhiv Gomel'skoj oblasti (GAGO). – F. 1174. Op. 3. D. 1.
14. Tam zhe. – Op. 1. D. 8.
15. NARB. – F. 4p. Op. 81a. D. 4.
16. GAOOGO. – F. 144. Op. 1. D. 29.
17. GAGO. – F. 296. Op. 1. D. 461.