

*Елизаров Сергей Александрович,  
доктор исторических наук, профессор,  
Гомельский государственный технический ун-т им. П.О. Сухого*

## **МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ БЕЛОРУССКОЙ ССР В ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ: ИСПЫТАНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬЮ (1987-1991 гг.)**

С начала 1980-х гг. в высшем партийно-советском руководстве СССР вызревает понимание необходимости реформирования сложившейся советской политической и экономической системы. Первоначально с приходом к власти Ю. Андропова основным становится курс на укрепление трудовой и исполнительской дисциплины, борьбы с коррупцией, проведение различного рода экономических экспериментов. Такая политика продолжилась и при К.У. Черненко, и в первые годы правления М.С. Горбачева.

К 1987 г. эта «авторитарная модернизация» трансформируется в «политику перестройки». Отсутствие видимых положительных сдвигов в экономическом развитии СССР в ходе реализации курса на ускорение социально-экономического развития страны вызвало понимание необходимости дополнить этот курс идеями демократизации советской политической системы, активизации созидательного потенциала населения.

Начало реформирования советской политической системы положили решения январского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС и XIX Всесоюзной конференции КПСС (1988 г.), определившие в качестве первоочередной задачу проведения кардинальной политической реформы: разграничение функций партийных и государственных органов и возрождение полномочия Советов снизу доверху. Советы должны были действовать на основе принципов самоуправления, самофинансирования, самообеспечения, согласования региональных интересов с общегосударственными [1, с. 628-636].

Важным шагом в реализации основных направлений перестроечной политической реформы стал декабрьский (1988 г.) Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР», на основе которого белорусский Верховный Совет 27 октября 1989 г. принял Закон БССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР» [2].

Советы народных депутатов объявлялись органами представительской власти (до этого – органы системы государственной власти). Руководителей исполкомов местных Советов стали избирать не их члены, а непосредственно депутаты, что значительно повышало

роль, влияние и престиж депутатов. Вводились ограничения на пребывании на своих постах всех должностных лиц, избираемых или назначаемых Советами народных депутатов двумя сроками.

Правовые гарантии повышения роли местных территориальных органов власти и управления в решении региональных вопросов предоставлял Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного управления и местного хозяйства СССР», на основе которого 20 февраля 1991 г. был принят соответствующий Закон БССР [3]. Согласно Закону БССР система местного самоуправления БССР включала местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские и другие органы).

Закреплялись основные принципы функционирования системы местного (территориального) самоуправления: народовластие; законность, социальная справедливость, гуманизм; разделение властей; единство и целостность системы, самостоятельность и независимость в пределах своих полномочий; выборность и подотчетность населению; гласность и учет общественного мнения; сочетание местных и общегосударственных интересов; ответственность за законность и обоснованность принимаемых решений.

Местные Советы провозглашались одновременно и представительными органами государственной власти, и основным звеном в системе местного самоуправления. Таким образом, в отличие от мирового опыта и мировой практики, в Законе закреплялся прежний государственный статус Советов, что предполагало и формирование соответствующей административной иерархии, соподчиненности и единообразия. В частности, сессии вышестоящих Советов могли отменять решения нижестоящих Советов в случае нарушения ими законодательства, а среди поводов для роспуска Совета указывалось: «если Совет не выполняет законы или постановления, принятые высшими органами власти и управления». Исполкомы были обязаны выполнять решения не только своих Советов, но и вышестоящих органов. Сохранялся и принцип двойной подчиненности исполкома – и Совету, его образовавшему, и вышестоящему исполкому, на практике означавший прежде всего вертикальную подчиненность.

Местные Советы имели право самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные к их ведению, самостоятельно определять порядок своей деятельности. На практике трактовки этого права отличались на местах и в центре в зависимости от политических пристрастий руководителей, понимания соотношения общегосударственных (в

данном случае республиканских) и местных интересов, уровня государственного мышления. Чаще всего результатами реализации этого права становились местничество, экономическая автаркия, конфликты с республиканским центром, усугублявшие экономические проблемы на макро- и микро- уровнях.

Закон предоставлял местным Советам возможность по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия, передавать часть своих полномочий иным органам местного самоуправления. создавать, реорганизовывать и упразднять территориальные и межтерриториальные органы управления, а также самостоятельно утверждать их структуру, штаты и расходы на содержание. Это значительно расширяло сферу самостоятельности Советов, создавая правовую основу для расширения сферы функционирования органов территориального общественного самоуправления, возможность быстро и своевременно решать местные проблемы.

Решения местных Советов, их органов и должностных лиц, принимавшихся в пределах определенных законодательством республики полномочий, были обязательны для исполнения всеми расположенными на подведомственных им территориях организаций общественных объединений и граждан. Как и ранее, решения исполкомов местных Советов могли быть отменены вышестоящим Советом либо приостановлены вышестоящим исполкомом. Ограничений в мотивах этих отмен и приостановки Закон не устанавливал. А вот решения местных Советов могли быть отменены или приостановлены лишь в случае, если они вступают в противоречие существующему законодательству БССР.

27 февраля 1991 г. Верховный Совет БССР принял Закон БССР «Об основных принципах народовластия в Белорусской ССР» [4]. Рост конфликтов между Советами разного уровня, игнорирование и неисполнение местными Советами решений республиканских органов власти и управления, вольное прочтение и различное толкование правовых нормативных актов (например, указанное выше положение о том, что «местные Советы вправе решать любые вопросы, отнесенные к их ведению...») усиливало хаос в системе принятия и реализации управленческих решений. Для ограничения своеволия местных Советов в Законе еще раз прописали норму, позволявшая Верховному Совету БССР в случае неисполнения местными Советом народных депутатов законов и постановлений, принятых высшим органом государственной власти республики, распускать местный Совет и назначать новые выборы в этот Совет.

Вместе с тем кризисная ситуация в республике стремительно обострялась. Экономика приближалась к состоянию краха, разрушались за многие годы наработанные хозяйственные связи. Быстро снижался жизненный уровень населения, усиливался дефицит товаров повседневного спроса. У руководства республики вызывало тревогу ухудшавшееся состояние государственной, договорной, финансовой, трудовой, экологической дисциплины. Многие предприятия, организации, республиканские и местные органы не выполняли, а нередко и прямо игнорировали требования законов БССР, решения правительства республики.

В таких условиях к концу июня 1991 г. руководство Совета Министров БССР «в целях стабилизации социально-экономической и политической обстановки в республике, укрепления законности, правопорядка и дисциплины, вывода экономики из кризисного состояния, повышения эффективности государственной власти и управления в переходный к рыночным отношениям период» разработало программу конкретных мероприятий на 1991-1992 гг. Предполагалось, что эта программа будет реализован в форме Закона Белорусской ССР «О перераспределении полномочий между высшими государственными органами Белорусской ССР», требования которого распространялись бы «на предприятия, учреждения и организации, независимо от их подчиненности, форм собственности и условий хозяйствования, если иное не предусмотрено настоящим Законом» [5, л. 83-87].

По сути предлагался вариант введения в республике своеобразного чрезвычайного положения и значительного ограничения стремительно нарождавшихся демократических механизмов и процедур. В частности, Президиуму Верховного Совета БССР планировалось предоставить права давать толкование законов БССР, отменять решения областных и Минского городского Советов в случае несоответствия их закону, объявлять мораторий на забастовки (стачки), митинги, уличные шествия, демонстрации и пикеты, дестабилизирующие обстановку в республике; рассматривать представления Прокурора БССР и давать согласие на привлечение народного депутата местного Совета к уголовной ответственности, арест или применение мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, при отсутствии на то согласия соответствующего Совета.

Совет Министров БССР получал право устанавливать имущественную ответственность предприятий, учреждений и организаций, а также материальную ответственность их руководителей

за отказ или уклонение от заключения хоздоговоров на поставку продукции, товаров, производство работ в соответствии с госзаказом для потребителей республики; принимать решения об изменениях цен и тарифов на продукцию, товары и услуги, производимые в БССР; устанавливать предельные уровни цен (тарифов) на отдельные виды продукции, товаров и услуг, реализуемые по договорным (свободным) ценам и тарифам всеми предприятиями, организациями и учреждениями, устанавливать цены на ввозимые из-за рубежа и из союзных республик продукцию и товары, оплачиваемые за счет бюджета республики либо средств предприятий, учреждений и организаций республиканского или местного подчинения и т. п.

Кроме того, Председатель белорусского правительства наделялся правами наложения дисциплинарных взысканий на руководящих работников госпредприятий, учреждений, организаций, независимо от подчиненности, вплоть до освобождения их от должности, отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц исполнительных органов местных Советов в случае нарушения ими законодательства БССР, неисполнения решений высших органов государственной власти и управления республики с внесением предложений об их освобождении от должности на рассмотрение сессии соответствующего Совета. Предложение Председателя Совета Министров БССР могло быть отклонено только большинством не менее 2/3 от общего числа народных депутатов соответствующего Совета.

Вероятность утверждения этой программы Верховным Советом, как сегодня представляется автору, в обстановке, когда по мере усиления кризисных явлений в экономической и социальной сферах уровень поддержки перестроечной демократизации среди основной массы населения снижался, но еще не достиг своей критической точки, оставаясь при этом довольно высоким среди политически активных слоев населения, была довольно низкая. Проект Совета Министров БССР так и остался лишь проектом, хотя сам дух и многие идеи его впоследствии в разной форме были реализованы в 1990-е гг.

Провозглашенный в 1987 г. высшим партийно-советским руководством курс на превращение местных Советов в реальные самостоятельные органы власти и управления на своих территориях, освобождение их от диктата партийных органов, внедрение гласности и открытости во все управленческие процедуры был воспринят как руководство к действию лишь незначительной частью госаппарата да наиболее политизированной частью демократической интеллигенции. Скорость перестроечного процесса явно опережала возможности и уровень автократической подданической политической культуры,

характерной как для большей части госслужащих, так и для основной массы населения. Правовые нормы, основанные на теории демократии, сложившейся в условиях и применительно к условиям западной цивилизационной парадигмы, сами по себе не могли гарантировать успешного реформирование советских органов местной власти и управления в демократический институт в его классическом западном варианте. В советском обществе доминировал сформировавшийся веками и поддерживавшийся всей советской практикой инверсионный тип мышления. Такой тип мышления вполне закономерно приводил во второй половине 1980-х гг. к замене жесткой субординации административных статусов сверху вниз ее полным отрицанием, а свобода ассоциируется с решительным отказом от всех прежних порядков, управленческих механизмов и правил. Самостоятельность местных Советов быстро оборачивается гипертрофированным местничеством, игнорированием государственных интересов, падением исполнительной дисциплины, нарушением сложившихся десятилетиями хозяйственных связей. И как вполне закономерный ответ – ностальгия по прежним порядкам, проекты фактического введения чрезвычайного положения, идеи отказа от самой демократической реорганизации системы госуправления как опасного и разрушительного для всего общества эксперимента.

#### **Список использованных источников:**

1. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1988). Т. 15. Москва: Политиздат, 1989. – 671 с.
2. СЗ БССР. – 1989 – №31. – Ст. 315.
3. Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. – 1991. – № 11. – Ст. 122.
4. СЗ БССР. – 1991 - № 12 – Ст. 129.
5. Национальный архив Республики Беларусь. Ф. 7. – Оп. 10. – Д. 2813.

*Dr hab. Adriana Merta-Staszczak, prof. uczelni  
Studium Nauk Humanistycznych i Społecznych Politechnika Wroclawska*

### **ZNACZENIE I WYKORZYSTANIE ZABYTKÓW W ROZWOJU REGIONALNYM NA PRZYKŁADZIE DOLNEGO ŚLĄSKA OD 1945 ROKU DO CZASÓW WSPÓŁCZESNYCH**

Abstrakt: Ochronę i wykorzystanie zabytków w Polsce od początku XX w. określały przede wszystkim ustawy z 1928, 1962 oraz 2003. Jednakże, dopiero w ostatnim z wymienionych aktów prawnych nakazano, aby ich