

ograniczania zaufania społecznego i mnożenia podziałów w społeczeństwie na tle politycznym ponownie wzmacniać się będą postawy konformistyczne i nakierowywanie działalności na interes partykularny.

*Елизаров Сергей Александрович, д-р исторических наук, профессор,  
Гомельский государственный технический ун-т им. П.О. Сухого*  
**«ДВУЛИКИЙ ЯНУС»: ПОПЫТКА СОВЕТСКОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ  
ВЛАСТИ В БССР 1920-х гг.**

В СССР первая попытка реализации советского варианта регионализации с научных позиций была предпринята в 1920-е гг. В ее основе лежала теория советского экономического районирования, предполагавшая установить наиболее рациональные формы сочетания единого руководства хозяйством и широкого развития инициативы на местах. Одновременно экономическое районирование предусматривало полную реорганизацию административно-территориального деления Советского государства с созданием новой системы органов местной власти и управления на основе достижения единства экономического и административного районирования [1].

Важнейшей задачей реформы, разрабатывавшейся Госпланом РСФСР, было освобождение центральных государственных органов от мелких вопросов и предоставление простора для развития самостоятельности регионов при сохранении единства хозяйственной политики за центром. Предполагалось создать административно-хозяйственный механизм, подобный «двуликому Янусу, одно лицо которого обращено к федерации (ведение общегосударственного хозяйства), другое же непосредственно к местам (развитие местной самодеятельности и соответственно подъем хозяйственной мощи данного района)» [2, с.121].

В БССР административно-территориальная реформа началась в 1924 г. с введения нового административно-территориального деления республики: вместо системы «уезд – волость – сельсовет» вводилась система «округ – район – сельсовет». А это, естественно, требовало реорганизовать и систему местных органов власти и управления, реализовав при этом на практике новые подходы к разграничению властных полномочий между республиканским центром и региональными (окружными, районными, городскими и сельскими) властными структурами.

Положения об окружных и районных съездах Советов и их исполкомах, а также нового положения о сельсоветах окончательно были утверждены 17 июля 1924 г. II-й сессией ЦИК БССР. Задачи местных Советов, постулируемые прежними нормативными правовыми актами, в большинстве своем носили чисто декларативный характер: местная власть не имела реальных экономических, финансовых и административных возможностей для решения проблем «культурного и хозяйственного развития» и «всех вопросов местного значения». Реально главной и единственной их задачей являлось исполнение

всех распоряжений вышестоящих органов власти, прежде всего в решении продовольственной проблемы.

В условиях пика новой экономической политики положения 1924 г. ориентировали местные Советы главным образом уже на выполнение задач хозяйственного развития регионов. Прежде всего расширились права окружных органов власти. На окружные исполкомы (окрисполкомы) возлагалось руководство государственными промышленными и торговыми предприятиями окружного значения, участие в регулировании государственной, кооперативной и частной торговли и промышленности, разрешение вопросов о сдаче в аренду промышленных предприятий окружного значения. В области сельского хозяйства окисполком отвечал за организацию агропомощи населению, создание мастерских, а также прокатных, зерноочистительных и случных пунктов, проведение землеустройства, содействовал организации и развитию сельхозкооперации, руководил охраной и использованием лесов [3].

А вот хозяйственные функции райисполкомов были по-прежнему незначительными. В сельском хозяйстве их компетенция определялась кругом традиционных вопросов: руководство работой участкового агрономического персонала и землеустроительными делами, борьба с вредителями сельхозкультур, учет продовольственных и семенных запасов в районе, организация хлебозапасных магазинов, наблюдение за правильным ведением государственного и местного лесного хозяйства, эксплуатацией госземимущества и т.п. В сфере промышленности райисполком руководил находившимися в его ведении промышленными предприятиями и наблюдал за неподведомственными [4]. Еще менее значительными выглядели хозяйственные функции сельсоветов, которые ограничивались прежними «содействием» и «наблюдением» за хозяйственными процессами [5].

Для реализации своих экономических функций местным органам власти требовалось предоставить и соответствующие финансовые и материальные ресурсы. Новыми положениями окружному съезду Советов давалось право распределять в соответствии с законом местные доходные источники между окружным, городским и районными бюджетами, утверждать проекты окрисполкома о распределении между этими бюджетами доходов и расходов, рассматривать и утверждать окружной бюджет и принятый горсоветом бюджет окружного города, отчеты по выполнению этих бюджетов. Окрисполкомы получили право составления местных (окружных и окружного города) бюджетов, исполнения окружного бюджета, утверждения местных районных и городских бюджетов и подготовку отчетов по выполнению местных бюджетов.

Далее шло по нисходящей: райисполкомы лишь составляли смету доходов и расходов, исполняли районный бюджет, а сельские Советы своих бюджетов не имели и целиком их материально-финансовое положение зависело от решений вышестоящих органов власти и управления.

Однако сама система местных бюджетов изначально ориентировалась на централизацию и противоречила заявленным административно-хозяйственной

реформой задачам. Местные бюджеты рассматривались не как основа построения всей финансовой системы советского государства, а только как «необходимое дополнение к общегосударственному бюджету» (Постановление IX Всероссийского съезда Советов от 24 февраля 1922 г. «О финансах и бюджете») [6, с. 67]. Такой принцип абсолютного доминирования общегосударственных интересов над местными стал основой советской финансовой политики. При этом новая система отношений между государственным и местными бюджетами рассматривалась как шаг вперед в сравнении с прежней, дореволюционной, с характерным для нее существованием независимых от государственного земских бюджетов. Подобного рода самостоятельность земских бюджетов советская власть трактовала однозначно лишь как проявление «антинародной политики царизма», «антагонизма и противопоставления интересов царизма и населения».

Местные бюджеты должны были разгрузить государственный бюджет от ряда расходов, переданных на места, активизировать местную властную вертикаль в деле извлечения не только местных, но и общегосударственных налогов и доходов, использовать ряд доходных источников, которые в общегосударственном масштабе не всегда могли быть легко и эффективно выявлены, приучить местные власти «жить по средствам», выделяя деньги прежде всего на первоочередные потребности, а также стать своеобразными хозяйственными планами, определявшими на конкретный период деятельность местных органов, организаций и учреждений, исходя из наличных финансовых ресурсов.

Главную роль в формировании местных бюджетов прочно занимают регулирующие источники – государственные налоги и доходы, поступающие в союзный и республиканский бюджеты, часть из которых возвращалась в местные бюджеты в размерах, определявшихся ежегодными решениями вышестоящих органов власти. Слабость местного хозяйства и включение наиболее выгодных доходных статей в состав государственных доходов и налогов ставили местные власти в прямую зависимость от союзных и республиканских структур, которые на деле определяли реальные размеры доходов местных бюджетов и практически возможности местных Советов решать проблемы своего региона.

Практическое расширение функций местных Советов произошло в административной сфере. В сферу компетенции окрисполкомов, помимо текущей административной работы, вошли: проведение в жизнь декретов, постановлений и распоряжений центральных органов власти; руководство, направление и объединение деятельности всех находившихся в пределах округа советских учреждений; отмена и изменение постановлений и распоряжений подведомственных им учреждений; охрана революционного порядка; ревизия и контроль над деятельностью неподведомственных государственных

учреждений и предприятий; издание обязательных постановлений и наложение административных взысканий и т. п.

В отношениях с наркоматами окрисполком получил некоторые преимущества: мог под свою коллективную судебную ответственность приостанавливать проведение постановлений наркоматов, если они «явно не соответствовали постановлению правительства». А вот наркоматы официально не имели право ни отменять, ни приостанавливать решения окрисполкома – в случае несогласия они могли лишь обжаловать эти решения в ЦИК республики.

Аналогичными правами (за исключением отношений с наркоматами) на уровне района обладали райисполкомы. Административные функции сельсоветов оставались прежними, но более конкретизировались: «охрана революционного порядка» (борьба с «тайным винокурением и конокрадством»), учет населения, выдача удостоверений, принятие мер по «привлечению к ответственности граждан за нарушение распоряжений советской власти».

Вторым шагом в реализации концепции «двуликого Януса» стало расширение прав и обязанностей райисполкомов и сельсоветов, закрепленных новыми положениями о сельских и местечковых Советах, районных съездах Советов и райисполкомах 1925 г.

Как и окрисполком, райисполком получил право от своего имени издавать обязательные постановления по вопросам охраны общественного порядка, благоустройства, здравоохранения и борьбы с незаконным винокурением, стихийными бедствиями и потравами. За нарушение своих (а не только окрисполкомовских, как ранее) обязательных постановлений райисполком мог налагать административные взыскания в виде штрафов или принудительные работы [7, с. 66].

Кроме того, райисполкому предоставлялось право приостанавливать под свою ответственность действия и распоряжения окружных отделов и учреждений, противоречивших местным условиям или законам с одновременным сообщением об этом данному отделу или учреждению, президиуму окрисполкома; регулировать (а не просто наблюдать) деятельность представителей окружных отделов на территории района.

Сельские и местечковые Советы получали право обсуждать и разрешать все вопросы, касавшиеся устройства местной жизни. Сельсоветы в случае отрицательного отношения к решениям вышестоящих органов советской власти (признание их «нецелесообразными» и «незаконными») получили право (не приостанавливая исполнение) возбуждать через райисполком перед окружным исполкомом вопрос об их отмене или изменении. [7, с. 54].

Росту авторитета низовых Советов должно было способствовать закрепленное в положении правило, согласно которому все вышестоящие органы обязывались рассматривать заявления граждан деревни и местечка (за исключением жалоб на сами сельские и местечковые Советы) только при наличии заключения соответствующего Совета.

Важнейшим новшеством явилось предоставление сельским и местечковым Советам право иметь собственный бюджет, что создавало перспективу роста их реальных возможностей исполнять свои социально-экономические функции.

Таким образом, в целом в 1924–1925 гг. концепция «двуликого Януса» стала приобретать свое практическое воплощение. С 1924 г. заметно стремление партийно-советского руководства республики активизировать местные органы власти и управления. Прослеживается желание перераспределения конкретных исполнительских («оперативных») функций на местный уровень. Хотя главной задачей местных государственных структур по-прежнему оставалась реализация в своих регионах приоритетных направлений государственной политики (прежде всего развития кооперации на селе), решений союзного и республиканского центров, сфера их полномочий в экономической и административной областях значительно расширилась. Существовала уверенность, что с укреплением экономической мощи государства будет расширяться и наполняться местная материально-финансовая база. Территориальные органы советской власти должны были четко и ясно представлять свои задачи на будущее и одновременно учиться их решать уже сейчас, при наличных средствах и ресурсах.

Вместе с тем реально эти расширенные функции ограничивались системой формирования и расходования местных бюджетов, создававшей материальную основу иерархичности построения вертикали власти и жестче, чем законодательные акты, определявшей степень и границы самостоятельности местных Советов в решении проблем своих территорий. Она противоречила решению одной из основных задач административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг. – осуществить децентрализацию управления экономикой путем расширения самостоятельности местных органов власти и укрепления. Такое противоречие было проявлением характерного в целом для 1920-х гг. несоответствия между авторитарной политической системой (для которой более всего подходила экономическая централизация) и рыночными элементами нэпа и свободой субъектов хозяйствования.

#### **Список использованных источников**

1. Елизаров С. А. Административно-хозяйственные реорганизации в БССР: советский вариант регионализации в действии /С.А. Елизаров / Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація. Зб. наук. праць. – Київ: Економічна думка, 2016. – В 2-х. – Ч. 1. – С. 124–129.

2. Вопросы экономического районирования. Сборник материалов и статей (1917–1929 гг.) / ред.: Г.М. Кржижановский. – Москва : Госполитиздат, 1957. – 343 с.

3. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 114.

4. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 115.

5. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 116.

6. Бюджетное законодательство Союза ССР за 20 лет: сб. важнейших законодат. материалов за 1917–1937 гг. / под рук. В.П. Дьяченко, Н.Н. Ровинского. – Москва : Госфиниздат, 1938. – 411 с.

7. Белорусская Советская Социалистическая Республика / предисловие И.А. Адамовича. – Минск : Изд-во СНК БССР, 1927. – XII, 528 с.

*Алексєєнко Ірина Вікторівна, доктор політичних наук, професор,  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,  
Курас Артем Іванович, кандидат політичних наук,  
Національний університет харчових технологій*

## **ТРАДИЦІЙНЕ РОЗУМІННЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ КРИЗЬ РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР КОНЦЕПЦІЇ «ЛЮДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ»**

Взаємозв'язок між безпекою та людським розвитком, в сучасних умовах, відіграє все більшу роль, адже безпека означає свободу від бідності, голоду, втрат, маргіналізації, тощо. Ці аргументи відповідають концепції людської безпеки, розробленої ООН. Однак сам термін «людська безпека» на початку 2000-х років рідко вживався в європейських дискусіях. Лише у вересні 2004 р. група експертів під керівництвом М. Калдор представила Верховному комісару ЄС зі спільної зовнішньої та безпекової політики Х. Солана доповідь «Доктрина людської безпеки для Європи». Доклад запропонував концепт «людської безпеки», як стратегічний нарратив, безпекову стратегію для Європи. За його визначенням, людська безпека – це «свобода індивідуумів від основних небезпек, пов'язаних з тяжкими порушеннями прав людини» [8].

У доповіді зазначалося, що основними постулатами безпекової доктрини ЄС повинні виступати наступні елементи: верховенство прав людини, сильна політична влада, мультилатералізм, залучення громадськості, регіональний фокус операцій, реалізація правових інструментів та належне використання сили; створення сил реагування з людської безпеки (Human Security Response Force) та розробка нової законодавчої основи для інтервенцій та операцій.

Пізніше, ця стратегія була доповнена Мадридським звітом, в якому експерти аргументували необхідність «європейського шляху безпеки», що базувався б на принципах людської безпеки. «Людська безпека – зазначалось у звіті, – повинна надати нові операційні рамки для зовнішньої політики Європейського Союзу».

У європейському дискурсі людська безпека часто є синонімом «обов'язку захищати», що зміщує фокус уваги з людської безпеки всередині Союзу (як внутрішнього елементу) на її гарантування ззовні (як частина СЗБП/ЄСПО). Обидві концепції, згідно з резолюцією Європейського Парламенту, мають «практичні наслідки та значну політичну мотивацію для стратегічного напрямку європейської безпекової політики...» [ 11 ].