

УДК 342.553: 353.5

*М. В. Тимошенко*

*УО «ГГУ им. Ф. Скорины»*

**ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ СТАТУСА  
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ  
В 1917–1927 ГОДЫ**

В статье рассматривается правовое оформление статуса исполнительных комитетов на начальном этапе их появления как государственных органов. Исследуются такие важные элементы правового статуса как порядок формирования, состав, структура, компетенция, формы работы.

This article examines the legal regulation of status of the Executive committees at the initial stage of their emergence as public authorities. Such important elements of the legal status as a procedure for formation, composition, structure, competence, forms of work are explored.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

**Введение.** Правовое оформление статуса исполнительных комитетов (далее – исполкомов) началось в 1917 г. с принятием первых актов советской власти. Советы и их исполкомы как полномочные органы власти начали создаваться после Февральской революции 1917 г.: сначала – в Минске, а затем – в других городах, селах и населенных пунктах, уездах, солдатских формированиях. Вместе с тем, оформление статуса местных органов было длительным процессом.

Эти вопросы освещались многими авторами в учебной и монографической литературе. Однако целью настоящей статьи является проследить историю правового оформления статуса исполкомов в первые годы Советской власти.

**Основная часть.** В период установления советской власти Советы на территории Беларуси создавались в рамках административно-территориального деления, которое сложилось в царское время до революции [1, с. 147]. Характерной особенностью правового оформления статуса Советов и создаваемых ими исполкомов, на начальном этапе функционирования являлось отсутствие специального нормативного правового акта о статусе местных органов. Исследователи отмечают, что в сфере государственного строительства в Беларусь переносился опыт преобразований, основанный на праве Советской России, а на территории Беларуси без всяких оговорок действовало российское законодательство [2, с. 355].

В первых актах советской власти провозглашалась идея отказа от городского и земского самоуправления и обозначались общие задачи и основные черты исполнительных органов местных Советов. В соответствии с Обращением Народного комиссариата внутренних дел к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов все прежние органы ликвидировались [3]. Советы должны были стать органами местной власти и «подчинить себе все учреждения, как административного, так хозяйственного, финансового и культурно-просветительского значения... Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций, вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера, но сообразует свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входит» [3, с. 94]. Исполкомы играли такую же важную роль как и съезды Советов.

Полномочия местных Советов и, соответственно, их исполкомов в Беларуси определялись партийными резолюциями, постановлениями

Всероссийских съездов Советов, в которых прослеживалась напряженная внутривластная обстановка, вызванная коренными изменениями в общественной жизни, попыткой построения социализма в отсталой стране, ослабленной гражданской войной. Так, Постановлением Чрезвычайного VI Всероссийского съезда Советов «О точном соблюдении законов» от 8 ноября 1918 г. на Советы и их должностных лиц была возложена обязанность составлять протоколы по требованию любого гражданина, желающего обжаловать их действия в случае нарушения прав [4]. Другим примером может быть Резолюция VIII съезда Рабоче-крестьянской партии большевиков по организационному вопросу, принятая в марте 1919 г. [5]. В отношении Советов и исполкомов содержались следующие указания: на общих собраниях Советов решать все основные вопросы местного значения и бороться против тенденции передавать решение всех дел исполкомам; в Советы городов привлекать не только представителей фабрично-заводского пролетариата, но и представителей всех трудящихся.

Постановление VII Всероссийского съезда Советов о советском строительстве, принятое в декабре 1919 г., воспроизвело многие положения указанной резолюции [6]. В то же время оно более подробно регулировало порядок формирования съездов Советов и статус исполкомов. Подчеркивалось, что исполком является между съездами высшим органом власти на соответствующей территории. Устанавливалась структура губернских и уездных исполкомов с перечислением образуемых отделов, предусматривалось создание отделов в волостных исполкомах, а также при Советах фабрично-заводских поселков и местечек по решению губернского исполкома. Постановление предусматривало возможность избрания президиума в губернских и уездных исполкомах.

Принятая в феврале 1919 года Конституция Советской Социалистической Республики Белоруссии (далее – ССРБ) не имела раздела о местных органах власти и не регламентировала их систему и порядок формирования [7]. В Конституции в отношении уездных съездов Советов, их исполкомов и отделов, а также по всем остальным вопросам советского строительства в ССРБ съезд постановляет руководствоваться Конституцией и постановлениями VII Всероссийского съезда Советов.

Первым актом о местных органах власти на территории Беларуси стала временная Инструкция, изданная ЦИК ССРБ, введенная в действие 8 января 1921 г. и определявшая состав и компетенцию уездного исполкома. Важным аспектом правового оформления статуса уездных исполкомов являлось то, что Инструкция установила состав исполкома и срок его полномочий. Уездный исполком избирался

в составе двадцати человек на шесть месяцев. Предусматривалась возможность образования Президиума исполкома в составе пяти человек. На исполком возлагалась обязанность проводить заседания не реже двух раз в месяц и совещания не реже одного раза в месяц.

5 февраля 1921 г. вторая сессия ЦИК ССРБ II созыва утвердила Положение об уездных исполкомах Белоруссии [8, с. 84], которое установило структуру и штатную численность исполкома с перечислением отделов, которые могут создаваться в исполкоме. В этом же году III Всебелорусским съездом Советов было принято первое Положение о волостных исполкомах и сельских Советах [8, с. 84]. Волостной исполком избирался на шесть месяцев в составе от трех до пяти человек в зависимости от численности населения волости. В волостном исполкоме также могли создаваться отделы со штатом не более пяти технических работников. К компетенции волостных исполкомов относились вопросы общего руководства деятельностью сельских Советов, укрепления революционного правопорядка, ликвидации неграмотности, проведения военной мобилизации. В последствие в связи с сокращением штата советского аппарата на местах состав волостных исполкомов был унифицирован: в него входило три человека, а отделы упразднены.

В 1922 г. ЦИК Белорусской ССР были приняты новые положения о местных органах власти: Положение о Советах центра Белоруссии – г. Минска, уездных и заштатных городов и поселков городского типа, Положения о сельских Советах, волостных и уездных съездах Советов и их исполкомах. В этих документах были обобщены положения ранее принятых актов о статусе местных органов власти с учетом российского законодательства и особенностей Беларуси, конкретизирована компетенция исполкомов, увеличен срок полномочий волостных и уездных исполкомов до одного года.

Положение о волостных съездах Советов и волостных исполкомах предусматривало, что волостной съезд Советов формируется из представителей сельских Советов (4 делегата от каждых 10 членов) и Советов фабрик и заводов, расположенных вне населенных пунктов, – по одному делегату. Съезд избирал в исполком трех человек и двух кандидатов. На волостной исполком возлагались обязанности по проведению мероприятий по развитию местного хозяйства, повышению культуры населения, контролю за работой сельсоветов, охране порядка, обеспечению поступления налогов и сборов.

Согласно Положению об уездных съездах Советов и уездных исполкомах уездные съезды Советов созывались из представителей сельских

Советов (один делегат от двух тысяч жителей), Советов городов и фабрично-заводских поселков, а также Советов фабрик и заводов, расположенных вне поселений по норме один делегат от двухсот избирателей. По всему уезду избиралось не более трехсот делегатов. Если перед уездным съездом Советов проводился волостной съезд, то делегаты на уездный съезд Советов выбирались непосредственно волостными съездами Советов. Уездный съезд Советов избирал исполком. Количественный состав исполкома не устанавливался.

Уездный исполком наделялся правом отменять акты, контролировать деятельность подведомственных ему организаций, составлять местный бюджет, издавать обязательные постановления и привлекать к ответственности за их неисполнение. Положением предусматривалось создание отделов: управления, военного, продовольственного, земельного, народного образования, труда, финансов, местного хозяйства, здравоохранения. Исполком избирал президиум в составе председателя, его заместителя и секретаря. Президиум в период между заседаниями исполкома пользовался всеми правами исполкома.

В 1923 году структура уездного исполкома подверглась существенному изменению. Ряд отделов были объединены, состав уездного исполкома сократился до одиннадцати человек, президиума – до пяти, а аппарат – до тринадцати человек.

В соответствии с Положением о Советах центра Белоруссии – г. Минска, уездных и заштатных городов и поселков городского типа выделялись (кроме столицы – города Минска) уездные города, заштатные (неуездные) города и поселки городского типа. К последним относились местности, населенные преимущественно фабрично-заводским элементом. В заштатных городах и поселках городского типа с численностью населения менее десяти тысяч человек избирался не городской а сельский Совет. Однако городские Советы избирались только в уездных городах, так как заштатных городов и поселков городского типа с населением более 10 000 человек в то время в Белоруссии не было. В уездных и заштатных городах, а также в поселках городского типа, где располагались уездные и волостные Советы отдельных городских исполкомов не создавалось, а их функции выполняли уездные и волостные исполкомы.

В результате проведенной административно-территориальной реформы 1924 года были образованы округа и районы и, соответственно, окружные и районные органы власти. Новая административно-территориальная единица – район – стала более компактной, чем уезд и более крупным образованием по сравнению с волостью. Районные съезды Советов создавались взамен уездных и волостных съездов Советов.

Реформа административно-территориального деления потребовала принятия новых правовых актов о местных органах власти. Положение о районных съездах Советов и их исполкомах было принято в 1924 году. Районный съезд Советов формировался по следующему принципу: от сельских и местечковых Советов – один делегат от пятиста жителей, от Советов фабрично-заводских поселков – один делегат от пятидесяти избирателей. На районный съезд Советов избиралось до ста делегатов. Положение устанавливало численный состав исполкома – девять членов и три кандидата. Образование отделов в районных исполкомах не предусматривалось, однако в компетенцию исполкома входило осуществление руководства в различных сферах: управления, охраны революционного правопорядка, военной, налоговой, финансовой, сельского и лесного хозяйства, промышленности, торговли, благоустройства, культуры и просвещения, исполнение бюджета.

Помимо заседаний исполкома предусматривалась возможность проведения расширенных заседаний и совещаний с участием представителей сельских и городских Советов.

VII Всебелорусский съезд Советов, проходивший в мае 1925 г., признал необходимым расширить права местных органов власти, и, в частности, районных исполкомов, укрепить районный бюджет [9, с. 83]. В результате местные органы власти получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий, что активизировало деятельность низового аппарата управления.

В 1924 г. вступило в действие Положение о городских Советах окружных и заштатных городов и поселков городского типа. Положение сохранило прежний порядок формирования городских Советов и их исполкомов. Функции исполкомов городских Советов в окружных городах выполнялись аппаратом окружных исполкомов. В заштатном городе (неокружном) и поселке городского типа избирался исполком городского Совета в составе до семи человек и президиум, в который входили председатель исполкома, его заместитель и секретарь. При городском исполкоме заштатного города или поселке городского типа могли быть образованы секретариат и отделы здравоохранения, народного образования, коммунального хозяйства. Исполком городского Совета не создавался в городах, являвшихся районными центрами, а его функции выполнял районный исполком. В исследованиях белорусских ученых приводятся данные, что на территории Беларуси «в число городов вошли 13 населенных пунктов (все окружные центры, а также Рогачев, Жлобин и Мстиславль), имевшие право на создание горсоветов, местечками (с правом создания местечковых Советов)

были определены 41 населенный пункт, поселками (без права создания своего органа советской власти) – 55. Все иные поселения, какое бы они до этого название не носили (местечко, слобода, посад и т. п.), попадали в категорию сельских поселений» [9, с. 86].

В 1926 году было принято новое положение о городских Советах Белорусской ССР. Городские Советы стали избираться во всех городах республики. Исполкомы и отделы в городских Советах не создавались, а их функции выполнялись в тех населенных пунктах, где действовали окружные исполкомы, отделами окружных исполкомов, в городах, где действовали районные исполкомы – районными исполкомами.

Следующий этап правового оформления статуса районных и городских исполкомов связан с принятием Конституции Белорусской ССР 1927 г. [10]. Конституция закрепила статус районных исполкомов одновременно как высших органов государственной власти в период между районными съездами Советов, созываемых ежегодно, и исполнительных органов [10, ст. 53]. Основное предназначение исполкомов согласно ст. 61, заключалось в осуществлении советской власти на территории района путем руководства всей текущей работой по управлению подведомственной территорией и проведению в жизнь постановлений и декретов центральной власти.

Конституция Белорусской ССР 1927 г. в ст. 54 закрепила предметы ведения местной власти. Они были общими как для съездов Советов, так и исполкомов, что подчеркивало их тесную организационную связь. Конституция к предметам ведения районных исполкомов отнесла разрешение всех вопросов местного значения в административной, хозяйственной и культурной области и проведение в жизнь соответствующих мероприятий; составление и утверждение местных бюджетов; объединение советской деятельности в пределах подведомственной территории, а также руководство и направление деятельности всех подведомственных им на данной территории органов власти.

С момента своего появления районные исполкомы представляли собой коллегиальные органы, что было отражено в ст. 59, в которой указывалось, что число членов районных исполкомов определялось постановлениями ЦИК Белорусской ССР или его Президиумом. Коллегиальность, выражающаяся в проведении заседаний, была предусмотрена в качестве основной организационной формы работы исполкомов [10, ст. 62].

Предусматривалось образование районными исполкомами президиумов для руководства всей текущей работой по управлению соответствующей территорией, и проведения в жизнь всех постановлений и декретов центральной власти [10, ст. 61].

Конституция Белорусской ССР 1927 г. заложила принципы подчиненности районных исполкомов вышестоящим исполкомам и центральным органам власти, подконтрольности вышестоящим исполкомам и районным съездам Советов, ответственности перед районными съездами Советов [10, ч. 1 ст. 55, ст. 60].

Таким образом, Конституция Белорусской ССР 1927 года закрепила основные элементы правового статуса и следующие признаки районного исполкома: 1) местный орган; 2) высший орган государственной власти на территории района в период между съездами Советов; 3) исполнительный орган районного съезда Советов; 4) коллегиальный орган общей компетенции.

Статус городского исполкома, в отличие от районного исполкома, Конституцией Белорусской ССР 1927 г. детально не регулировался. Образование городских исполкомов и их президиумов в городах предусматривалось на основаниях, установленных ЦИК и СНК Белорусской ССР.

**Заключение.** Таким образом, на начальном этапе становления советской власти правовому регулированию статуса районных и городских исполкомов уделялось большое внимание. Законодательство о местных органах изменялось в соответствии с политическим и социально-экономическим развитием государства и общества. В период с 1917 по 1927 гг. окончательно оформился статус районных и окружных исполкомов как высших органов государственной власти на подведомственной территории в период между съездами Советов. Городской исполком подобным статусом не наделялся. В указанный период времени в документах о местных органах власти постоянно уточнялась их компетенция, состав, структура, сроки полномочий, формы работы для повышения эффективности деятельности. Такой опыт может быть востребован на современном этапе при совершенствовании правового регулирования статуса местных органов.

#### Список использованных источников

1. Круталевіч, В. А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917–1945 гг.) / В. А. Круталевіч, І. А. Юхо ; 2-е выд. – Мінск : Беларуская навука, 2000. – 238 с.
2. Доўнар, Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі : вуч. дапамож. / Т. І. Доўнар. – Мінск : ДІКСТ БДУ, 2011. – 552 с.
3. Об организации местного самоуправления : Обращение Минского Совета рабочих и солдатских депутатов к населению города Минска и окрестностей, 25 окт. 1917 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С. С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 93–96.
4. О точном соблюдении законов : Постановлением Чрезвычайного VI Всероссийского съезда Советов, 8 нояб. 1918 г. // История Советской



Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С. С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 164–165.

5. Резолюции и Постановления VIII съезда Рабоче-крестьянской партии большевиков, 18–23 марта 1919 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 202–205.

6. О советском строительстве : Постановление VII Всероссийского съезда Советов, 12 дек. 1919 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С. С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 216–222. О советском строительстве : Постановление VIII Всероссийского съезда Советов, 29 дек. 1920 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С. С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 216–222.

7. Конституция Советской Социалистической Республики Белоруссии 1919 г. : Принята I Съездом Советов БССР 03 дек. 1919 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 187–190.

8. Сокол, С. Ф. История государства и права Беларуси : курс лекций / С. Ф. Сокол, В. А. Владимиров. – Минск : Бип-С Плюс, 2007. – 127 с.

9. Елизаров, С. А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009. – 222 с.

10. Конституция Белорусской Советской Социалистической Республики 1927 г. : Принята на VIII Всебелорусском съезде Советов, 11 апр. 1927 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С. С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 589–603.