

УДК 94:342.553:352.075.1(476)«1917-1922»

Формирование местных советов как одной из структур гражданского общества на территории Беларуси в 1917–1922 гг.

Е.И. ЭСМАНОВИЧ

Гражданское общество как совокупность негосударственных организаций и свободных граждан, создающих вместе с государством развитые правовые отношения, является важным инструментом консолидации усилий государства и негосударственных структур для решения социально-экономических проблем, достижения общественно значимых целей. Критерии успешного развития гражданского общества предусматривают обеспечение общедоступного участия в процессе разработки социально-экономической политики и мер по гарантированию национальной безопасности страны. Мощным толчком для формирования гражданского общества на территории Беларуси послужили значительные общественные движения 1917 г.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, советы депутатов, исполнительные комитеты.

Civil society as a set of non-governmental organizations and free citizens, creating developed legal relations with the state, is an important tool for consolidating the efforts of the state and non-state structures to solve socio-economic problems and achieve socially significant goals. The criteria for the successful development of civil society ensure public participation in the process of developing socio-economic policy and measures to guarantee the national security of the country. Significant social movements since 1917 have served as a powerful impetus for the formation of civil society on the territory of Belarus.

Keywords: local self-government, civil society, councils of deputies, executive committees.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. определяет гражданское общество как совокупность негосударственных организаций и свободных граждан, создающих вместе с государством развитые правовые отношения, важный инструмент консолидации усилий государства и негосударственных структур для решения социально-экономических проблем, достижения общественно значимых целей [1]. Именно гражданскому обществу на современном этапе развития Республики Беларусь отводится роль в обеспечении устойчивого развития, укреплении демократических принципов жизни страны. Основными элементами гражданского общества являются органы самоуправления, политические партии и общественные, в том числе, молодежные организации.

Февральская, а затем октябрьская революции 1917 г. придали определенный импульс развитию на территории Беларуси гражданского общества, расширили демократические права и свободы граждан, повысили их социальную активность.

Одновременно с преобразованиями органов государственной власти в начале 1917 г. началось стихийное возникновение Советов – альтернативных органов власти, которые действовали по принципу прямой демократии. На начальном этапе выборы в Советы солдатских, рабочих и крестьянских депутатов проходили в соответствии не с территориальным, а производственным принципом. В связи с этим «нетрудовые классы» (буржуазия, служащие, студенты) могли быть избраны в руководство только в случаях, когда являлись членами левых политических партий. Советы создавались революционным путем, на собраниях солдат, рабочих предприятий, представителей левых сил. К примеру, в Гомеле таким образом был избран Совет солдатских и рабочих депутатов 3–4 марта 1917 г. [2, с. 14].

Новую альтернативную власть поддержали солдаты, городские низы, беднейшие крестьяне, практически исключенные из процесса создания временного правительства на местах. Всего на протяжении марта 1917 г. в городах и местечках Беларуси было создано 28 советов рабочих и солдатских депутатов, в июле их число возросло до 150. В городах советы объединяли рабочих, ремесленников и служащих, на фронте функции советов выполняли полковые, дивизионные, корпусные, армейские солдатские комитеты.

Одним из первых в Беларуси образовался минский Совет рабочих и солдатских депутатов. Первый номер газеты «Известия Совета рабочих депутатов», изданный избранным Временным исполнительным комитетом, обнародовал задачи Совета, сформировав военную, рабочую, продовольственную, финансовую, культурно-просветительную комиссии. Главная задача Совета была сформулирована в обращении Временного исполнительного комитета Совета рабочих депутатов к гражданам – замена старой гражданской власти властью новой, которая управляла бы в интересах широких слоев населения [3, с. 114].

Сразу после образования советы начали борьбу с представителями старой власти. Так, в структуре Гомельского Совета была создана специальная «Комиссия для внесудебных арестов», а в результате рассмотрения жалобы Речицкого совета солдатских, рабочих и крестьянских депутатов министру внутренних дел лишился должности речицкий уездный комиссар [2, с. 15].

Советы не всегда находились в состоянии конфронтации с представителями официальной власти, часть с ней сотрудничала. Многие представители советов являлись членами разных комиссий при органах местной власти и городского самоуправления.

На первом этапе Советы занимались преимущественно политической деятельностью: агитацией и пропагандой, мобилизацией революционных сил на борьбу с классовым врагом. Крупные советы имели для этих целей и собственные печатные органы. На втором месте в деятельности советов, как правило, предусматривалось проведение борьбы за улучшение условий труда, организация рабочего контроля. И только затем решались вопросы повседневной жизни – борьба с преступностью, вопросы питания, образования, медицинской помощи населению. Подобная иерархия задач отражалась и на организационной структуре советов. Например, исполком Полоцкого совета рабочих и солдатских депутатов состоял из редакционно-издательской, судебно-следственной и рабочей комиссий [2, с. 15].

Как и другие Советы, в первые месяцы после февральской революции не претендовал на властные полномочия Минский Совет, он выступал в качестве общественно-политической структуры, призванной мобилизовать рабочих и солдат на поддержку нового демократического строя и противостоять возможным поползновениям приверженцев свергнутой монархии. Городом управлял Минский комитет общественной безопасности. Представители Совета вели агитацию в войсках за расширение прав солдат, за прекращение войны, на предприятиях – за введение 8-часового рабочего дня, помогали рабочим разрешать конфликты с предпринимателями. При Совете работал Демократический клуб, где для рабочих и солдат регулярно читались лекции на актуальные темы, работали курсы пропагандистов и агитаторов, открыта школа грамоты [3, с. 104].

Организационно советы представляли серьезную силу, которая быстро решала насущные повседневные общественно-политические задачи, действовала через митинги, манифестации, политизированные праздники и т. п. Повседневным, рутинным руководством советы серьезно не занимались, поскольку не имели ни механизмов воздействия, ни подготовленных кадров, ни финансов. Проблемы повседневной жизни интересовали советы преимущественно с точки зрения привлечения трудящихся на свою сторону. К примеру, в июне 1917 г. в Гомеле открылась изба-читальня агитационно-пропагандистской комиссии местного совета, где широко предлагались социалистические газеты и литература. При других советах открывались дискуссионные демократические клубы, создавались народные дружины по поддержанию порядка.

Финансировались советы за счет добровольных пожертвований трудящихся, которые в большей степени поступали от фабричных и заводских комитетов. Так, в июне на общем собрании Гомельского совета рабочих и солдатских депутатов была принята резолюция об отчислении из заработка всех рабочих, служащих и солдат города одного процента на нужды «творческого революционного труда» [2, с. 16].

Временное правительство рассматривало реформу местного городского и земского самоуправления как одну из важнейших и первоочередных задач. Идеологи новой власти рассматривали локальные сообщества как важное звено, связывающее государство и общество. Местное самоуправление имело большие возможности по налаживанию взаимоотношений между личностью, групповыми интересами, интересами политических партий и государства, укреплению

различных социальных связей между ними. На уровне местного самоуправления прослеживался весь комплекс социальных, политических и экономических проблем общества. Именно органы местного самоуправления давали возможность рядовым гражданам присоединяться к политическим процессам, повседневной политической практике в качестве активных его участников.

3 марта 1917 г. Временное правительство провозгласило декларацию, в соответствии с которой местное самоуправление на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования рассматривалось в качестве основы будущих преобразований [4]. Было создано особое совещание по реформе местного самоуправления, в течение 6 месяцев – разработан пакет документов по реформированию городского и сельского самоуправления, губернских, уездных и волостных земств. Суть реформ состояла в укреплении юридической и финансовой основы деятельности органов местного самоуправления; расширении их компетенции, обеспечении равных прав граждан, конкуренции, свободы высказываний и общественного контроля.

Уже в первые недели после Февральской революции началась стихийная демократизация городских дум, органов земского самоуправления. Инициатива исходила из революционно настроенных депутатов и граждан, сомневающихся в легитимности дум и земств, созданных на основе цензов избирательного права. 15 апреля Временное правительство приняло постановление, в соответствии с которым городское избирательное право распространялось на всех жителей, независимо от пола, национальности, в том числе, военнослужащих.

Авторитет городских дум возрос после принятия 17 апреля Положения о милиции, которое упраздняло полицию и придавало милиционерам статус муниципальных или земских служащих, начальников городской и уездной милиции подчинило городским думам и уездным управам. Таким образом, новые органы охраны правопорядка, в отличие от полиции, подчинялись властной вертикали, становились частью органов местного самоуправления. К ведению милиции были отнесены: охрана общественного порядка, охрана прав гражданской свободы, ведение учета населения и пр. Ключевые должности в милиции занимали общественные активисты разных политических взглядов и социального происхождения, которых объединяла вера в созидательную силу низовой инициативы [5, с. 27], [6, с. 185–186], [7]. Еще 4 марта 1917 г. сообщение газеты «Известия Совета рабочих депутатов» о состоявшемся в Минске собрании служащих и рабочих содержало решение собрания о немедленной организации демократических элементов в Совет рабочих депутатов, немедленное разоружение полиции и организация милиции [3, с. 113].

Очередное постановление Временного правительства 9 июня 1917 г. дало дальнейший толчок развитию самостоятельности органов городского самоуправления. К предметам его ведения были отнесены вопросы обеспечения содержания улиц, мостовых, тротуаров, общественных садов, набережных, мостов и пр., содержание в исправности коммунального хозяйства города, борьба с пожарами, поднятие нравственности городского населения, здравоохранение, образование, контроль за ценообразованием, оказание юридической помощи населению, попечение о бедных, охрана труда, борьба с пьянством и непотребством [8, с. 446]. За 1917 г. были образованы новые городские думы с широким социальным и национальным составом. Реформа городского самоуправления 1917 г. воплотила ожидания дореволюционного общества: было провозглашено всеобщее избирательное право, расширена компетенция дум, максимально сокращен административный контроль за ними [9, с. 163–170].

Одновременно с проведением реформы городского самоуправления Временное правительство разработало земскую реформу. 21 мая 1917 г. было принято Постановление о волостном земском управлении, фактически завершающее формирование системы самоуправления на селе. Дополнительно к существовавшим губернским и уездным земствам образовывались волостные земства. Гласных избирали все граждане, проживающие на территории волости и достигшие 20 лет. Таким образом, избранные прямым тайным голосованием волостные земства стали всесловными демократическими организациями [2, с. 18]. Реформа расширила полномочия и автономию земств всех уровней. Дополнительно к дореволюционным сферам ответственности органов местного самоуправления (образование, охрана здоровья, статистика, дорожное строительство, агрономия, кооперация) добавились новые компетенции: оказание юридической помощи населению, охрана труда, руководство милицией. Губернский или уездный комиссары могли опротестовать решения земств только через суд.

Укреплению новых параллельных политизированных структур власти – Советов – способствовали глубокий экономический кризис, нерешенность Временным правительством вопроса о земле и мире, а также многоэтничность городского и низкий культурный уровень сельского населения.

Развитие гражданской инициативы поддержало и Постановление Временного правительства от 12 апреля 1917 г., которое провозгласило право всех без исключения граждан, без особого на то разрешения, образовывать общества и союзы. Общества и союзы вправе объединяться с другими обществами и союзами и устанавливать постоянные сношения с общественными и другими организациями [10].

Работа по развитию социальной активности на местах продолжилась сразу после Октябрьской революции. Уже 28 октября 1917 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР принял Декрет «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле», который предоставил городскому самоуправлению право на учет и распределение всех прибывающих в город продовольственных грузов. «Городское самоуправление имеет право ... взять под надзор и руководство все или некоторые торговые и торгово-промышленные предприятия, в том числе лавки, рестораны, трактиры, мельницы и пр.; изменять их штат, условия труда, производства, продажи и проч., в том числе определять цены на все продовольственные продукты». Городское самоуправление имело право конфисковывать, реквизировать и секвестировать в свою пользу все частные помещения для размещения в них городских продовольственных лавок, общественных столовых [11].

II Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 28 октября 1917 г. провозгласил: вся власть отныне принадлежит Советам [12]. Для объединения всех городских и земских учреждений уже в декабре 1917 г. был образован Комиссариат по местному самоуправлению [13]. Советы по всей стране находились в тесном взаимодействии, вместе с тем, пользовались полной автономией в вопросах местного характера. Поскольку крестьянство организовано слабее других, особое внимание обращалось на организацию Советов крестьянских депутатов и на теснейшее взаимодействие их с Советами рабочих и солдатских депутатов [14].

Исполнительными органами Советов являлись исполнительные комитеты. Так, среди основных задач волостных исполнительных комитетов были: охрана революционного порядка, предупреждение и борьба с преступлениями, организация сельскохозяйственного производства, организация образования и ликвидация безграмотности, создание широкой сети культурно-просветительских учреждений, благоустройство сел и деревень [15].

На освобожденных от немцев в 1918 г. белорусских территориях главную ответственность за установление революционного порядка и организацию органов советской власти несли Военные советы – чрезвычайные органы, которым принадлежала вся полнота военной и гражданской власти. Постепенно советы стали передавать власть местным органам – революционным комитетам или Советам [16, с. 16–12].

Функции местных советов были определены в Конституции РСФСР 1918 г.: проведение в жизнь всех решений высших органов советской власти, принятие мер к поднятию территории в культурном и хозяйственном отношениях, разрешение всех вопросов местного значения, объединение всей советской деятельности в пределах данной местности. Инструкция «О порядке перевыборов волостных и сельских Советов», утвержденная постановлением ВЦИК 2 декабря 1918 г. расширила обозначенные в общих чертах функции, на Советы возлагались обязанности поддержания революционного порядка, учеты населения, земли, посевов, урожая, развитие местных промыслов и т. п. [17, с. 112–118].

В 20-е гг. продолжился поиск направлений совершенствования деятельности местных органов власти, оптимальной структуры и численности [18, с. 5–15]. Постепенное расширение функций местных органов было предусмотрено VIII Всероссийским съездом Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, который постепенно упразднил институт уполномоченных, представляющих центральную власть, а местные органы самоуправления создавались во всех населенных пунктах – городах, волостях, селах для наи-

более широкого осведомления рабоче-крестьянского населения [19]. На регулярных расширенных совещаниях представителей сельских Советов рассматривались вопросы, требующие совместного обсуждения о борьбе с трудовым дезертирством, выполнении трудовых повинностей, восстановлении сельского хозяйства и промышленности [20].

Общественные движения на территории Беларуси и социально-экономическая ситуация в начале 20 в. послужили мощным толчком для формирования гражданского общества: органов местного самоуправления, политических партий, профсоюзов, общественных организаций. Способствовала этим процессам и деятельность высших государственных органов – Временного правительства, Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, Совета Народных Комиссаров, которые создали правовые условия для обеспечения возможности активного участия каждого в управлении.

Литература

1. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf. – Дата доступа : 01.10.2021.

2. Гужалоўскі, А. Фарміраванне структур грамадзянскай супольнасці ў Беларусі ў 1917 г. / А. Гужалоўскі // Палітычная гісторыя. – 2017. – № 5 (214). – С. 12–20.

3. Рудович, С. С. Минский Совет депутатов : начало пути (1917–1920 гг.) / С. С. Рудович // Беларускі археаграфічны штогоднік. – Мінск : БелНДІ ДАС, 2012. – Вып. 13. – С. 98–119.

4. Декларация № 17 Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://history.wikireading.ru/177988>. – Дата доступа : 12.10.2021.

5. Об упразднении департамента полиции и об учреждении временного управления по делам общественной полиции : постановление Временного правительства, 10 марта 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Петроград : Государственная типография, 1917. – Вып. 1 : 27 февраля – 5 мая 1917 г. / Россия. Временное правительство. Законы. – С. 27.

6. Об учреждении милиции : постановление Временного правительства, 17 апреля 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Петроград : Государственная типография, 1917. – Вып. 1 : 27 февраля – 5 мая 1917 г. / Россия. Временное правительство. Законы. – С. 185–186.

7. Дурденевский, В. Н. Новый закон о милиции [Электронный ресурс] : (Врем. полож. 17 апр. 1917 г.) / В. Н. Дурденевский. – М. : Задруга, 1917. – Режим доступа : <https://search.rsl.ru/ru/record/01004217199>. – Дата доступа : 02.10.2021.

8. Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов : постановление Временного правительства, 9 июня 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Петроград : Первая государственная типография, 1918. – Вып. 2 : 5 мая – 24 июля 1917 г. – Ч. 1. – Отд. I–VIII / Сост. Упр-нием Кодификационной частью. – С. 444–480.

9. О производстве выборов гласных Городских Дум : постановление Временного правительства, 15 апреля 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Петроград : Государственная типография, 1917. – Вып. 1 : 27 февраля – 5 мая 1917 г. / Россия. Временное правительство. Законы. – С. 163–170.

10. О собраниях и союзах : постановление Временного правительства, 12 апреля 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Петроград : Государственная типография, 1917. – Вып. 1 : 27 февраля – 5 мая 1917 г. / Россия. Временное правительство. Законы. – С. 160–161.

11. О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле [Электронный ресурс] : Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР, 28 октября 1917 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

12. О полноте власти Советов [Электронный ресурс] : Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, 28 октября 1917 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

13. Об учреждении Комиссариата по местному самоуправлению [Электронный ресурс] : Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР, 19 декабря 1917 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

14. О правах и обязанностях Советов [Электронный ресурс] : Инструкция Совета Народных комиссаров РСФСР, 24 декабря 1917 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

15. О волостных исполнительных комитетах (Приложение) [Электронный ресурс] : Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, 18 марта 1920 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

16. Елизаров, С. А. От ревкомов к советам : местные органы государственной власти и управления Первой ССРБ / С. А. Елизаров // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Я. Купалы. Сер. 1, Гісторыя і археалогія. Філасофія. Паліталогія. – 2016. – Т. 8, № 2. – С. 6–12.

17. Инструкция о порядке перевыборов волостных и сельских Советов : утв. постановлением ВЦИК 2 декабря 1918 г. // Декреты Советской власти. – М. : Политиздат, 1968. – Т. 4 : 10 ноября 1918 г. – 31 марта 1919 г. / Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. Институт истории Академии наук СССР. – 751 с.

18. Елизаров, С. А. Оптимизация системы органов местной власти и управления в БССР в 1920-е гг. / С. А. Елизаров // Працы гістарычнага факультэта БДУ : навуковы зборнік. – Минск : БГУ, 2016. – Вып. 1. – С. 5–15.

19. О советском строительстве [Электронный ресурс] : постановление VIII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, 23 декабря 1920 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

20. Об организации городских Советов рабочих и красноармейских депутатов [Электронный ресурс] : Циркулярное постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, 8 февраля 1921 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

Гомельский государственный
университет имени Франциска Скорины

Поступила в редакцию 28.10.2021