Ходзін С. Н. Дзяржаўнае будаўніцтва ў Беларусі ў 1920-я гг. / С. М. Ходзін // Працы гістарычнага факультэта БДУ: навук. зб. Вып. 6 / рэдкал.: У. К. Коршук (адк. рэд.) [і інш.]. — Мінск: БДУ, 2011. — С. 109–114.

С. М. ХОДЗІН

ДЗЯРЖАЎНАЕ БУДАЎНІЦТВА Ў БЕЛАРУСІ Ў 1920-я гг.

На сённяшні час вядома шмат работ, якія закранаюць праблему дзяржаўнага будаўніцтва Беларусі ў 1920-я гг., і ўсё ж, на наш погляд, многія аспекты азначанай праблемы застаюцца дыскусійнымі [1; 4; 5].

Першая савецкая канстытуцыя — Канстытуцыя РСФСР — была прынята 10 ліпеня 1918 г. Яна і стала асновай распрацоўкі канстытуцый іншых савецкіх рэспублік, у прыватнасці, першай Канстытуцыі Сацыялістычнай Савецкай Рэспублікі Беларусі (ССРБ). Апошняя была ўхвалена Першым Усебеларускім з'ездам Саветаў (люты 1919 г.) і ўключала ў якасці прэамбулы спецыфічны заканадаўчы дакумент (заяву) і «Дэкларацыю правоў працоўнага і эксплуатуемага народа». Грунтуючыся ў цэлым на палажэннях Канстытуцыі РСФСР, Канстытуцыя ССРБ мела шэраг адрозненняў. Па-першае, яна была разлічана на кароткачасовы перыяд і з'яўлялася менш распрацаванай (мела не 6 раздзелаў, а 3). Шэраг важнейшых канстытуцыйных нормаў (аб выбарчым праве, аб мясцовых органах улады і кіравання, бюджэтным праве) не знайшлі адлюстравання. Асобныя пункты замацавалі спецыфіку Беларусі: улічваючы, што большасць этнічнага беларускага насельніцтва — сяляне, Канстытуцыя ССРБ вызначыла, што «Беларуская Рэспубліка ёсць свабоднае сацыялістычнае грамадства ўсіх працоўных Беларусі», дзяржава «рабочага класа і бяднейшага сялянства» [7, с. 122—124]. Як вядома, Канстытуцыя РСФСР — канстытуцыя дзяржавы дыктатуры пралетарыяту — забяспечвала пэўныя перавагі ў выбарчым праве для рабочага класа, і фактычна гэтыя нормы дзейнічалі і на тэрыторыі ССРБ.

Другое абвяшчэнне БССР 31 ліпеня 1920 г. не адразу змяніла становішча. На III з'ездзе КП(б)Б (22—25 снежня 1920 г.) падкрэслівалася, што «Беларусь, з'яўляючыся Сацыялістычнай Савецкай Рэспублікай, адначасова з'яўляецца састаўной часткай РСФСР». Унесеныя Другім Усебеларускім з'ездам Саветаў (снежань 1920 г.) папраўкі да Канстытуцыі ССРБ 1919 г. фактычна зафіксавалі яе аўтаномны статус у складзе РСФСР, што безумоўна супярэчыла Дэкларацыі аб абвяшчэнні неза-

Ходзін Сяргей Мікалаевіч — дэкан гістарычнага факультэта Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта, кандыдат гістарычных навук, дацэнт

лежнасці ССРБ [4]. На пачатку снежня 1920 г. было прынята рашэнне паслаць у Наркамат па справах нацыянальнасцей РСФСР прадстаўніка БССР, што ставіла беларусаў на адзін узровень з нацыянальнасцямі, якія жывуць у межах РСФСР і маюць з ёй аўтаномную сувязь.

Народны камісарыят па справах нацыянальнасцей на пачатку сакавіка 1921 г. прыняў праект Палажэння аб Савеце нацыянальнасцей, у якім Беларусь упамінаецца як аўтаномная рэспубліка [6, с. 197—198, 205]. Да таго ж 10 верасня 1920 г. урад ССРБ перадаў усе знешнепалі_ тычныя функцыі Народнаму камісарыяту замежных спраў РСФСР, прадставіўшы яму шырокія паўнамоцтвы і мандат на вядзенне перагавораў з Польшчай. Такім чынам, беларуская дэлегацыя ўдзелу ў мірных перагаворах у Рызе не прымала.

Сітуацыя пачынае змяняцца з ліпеня 1921 г. Рэальныя ўмовы прымушалі бальшавіцкае кіраўніцтва не толькі звярнуцца да абгрунтаванай эканамічнай палітыкі (нездарма названай «новай»), але і перагледзець нацыянальную палітыку. Так, 30 ліпеня 1921 г. адбылася ратыфікацыя саюзнага рабоча_сялянскага дагавора паміж ССРБ і РСФСР (які быў падпісаны 16 студзеня 1921 г.). Пастанова аб Савеце Нацыянальнасцей была зменена, і ў яе новым варыянце аб ССРБ як аўтаномнай адзінцы размова ўжо не вялася. З гэтага года ўсе заканадаўчыя акты РСФСР, указы Прэзідыума, яго ЦВК і СНК, пастановы неаб'яднаных наркаматаў набывалі сілу толькі тады, калі зацвярджаліся цэнтральнымі дзяржаўнымі органамі ССРБ.

Але фактычна паўнамоцтвы ўрада беларускай рэспублікі былі выключна абмежаванымі. Шэраг наркаматаў былі аб'яднаны: вайсковых спраў, замежнага гандлю, грашовых спраў, працы, шляхоў зносін, пошты і тэлеграфа. Кіраўніцтва аб'яднанымі наркаматамі і кантроль за іх дзейнасцю ажыццяўлялі Усерасійскі з'езд Саветаў і УЦВК, у якія СНК ССРБ толькі пасылаў сваіх прадстаўнікоў (апошнія зацвярджаліся з'ездам Саветаў ССРБ) [8, с. 14]. У адпаведнасці з дамовай праводзілася фінансавая палітыка. Наркамат фінансаў РСФСР меў свайго прадстаўніка, які ўваходзіў ва ўрад ССРБ з правам рашаючага голасу. Усе мясцовыя падаткі і зборы ў Беларусі (уключаючы мэтавыя) устанаўліваліся і збіраліся па ўзгадненні з Наркаматам фінансаў РСФСР і вызначаліся ў адпаведнасці з Канстытуцыяй РСФСР (арт. 81). Кіраўніцтва ўсімі фінансавымі ўстановамі НКФ на тэрыторыі ССРБ фактычна ажыццяўлялася ўпаўнаважаным НКФ

РСФСР пры СНК ССРБ, які аднachасова з’яўляўся наркамам фінансаў Беларусі. Захоўвалася толькі фармальная самастойнасць нацыянальных рэспублік у знешняй палітыцы.

Прыкладна тое ж можна адзначыць і ў дачыненні да такога спецыфічнага інстытута, як Паўнамоцнае прадстаўніцтва ССРБ у Маскве. Работа прадстаўніцтва зводзілася ў асноўным да выяўлення па тэрыторыі РСФСР беларускіх спецыялістаў ва ўсіх галінах дзейнасці, якія апынуліся там у выніку Першай сусветнай вайны, рэвалюцыі і грамадзянскай вайны (напярэдадні ўрад РСФСР прыняў пастанову аб вяртанні спецыялістаў-ураджэнцаў рэспублікі на радзіму). Фармальнымі на пачатку 1920-х гг. заставаліся магчымасці Савецкай Беларусі па вядзенні знешнеэканамічнай дзейнасці. Усе камерцыйныя аперацыі рэспублікі вяліся пад непасрэдным кіраўніцтвам упаўнаважанага Наркамата знешняга гандлю РСФСР пры СНК ССРБ, які аднachасова з’яўляўся старшынёй Савета знешняга гандлю пры ўрадзе Беларускай Савецкай Рэспублікі.

Зразумела, што іншыя савецкія рэспублікі, да прыкладу ўкраінская, кіраваліся заканадаўчымі актамі Расійскай Федэрацыі. І ўсё ж у гэтым сэнсе становішча Беларускай Рэспублікі істотна адрознівалася ад іншых савецкіх рэспублік. Наркаматы БССР запазычвалі не толькі формы і метады дзейнасці наркаматаў РСФСР (як, напрыклад, УССР), але і ў сваёй дзейнасці пераважна кіраваліся заканадаўчымі рашэннямі РСФСР. Зыходзячы з вядомай практыкі, калі вышэйшым органам дзяржаўнай улады РСФСР належала роля своеасаблівых агульна-федэратыўных органаў, ужо ў другой палове 1922 г. дзеянне вышэйшых заканадаўчых актаў РСФСР было распаўсюджана і на Савецкую Беларусь. Так, пастановай 3-й сесіі ЦВК БССР з 1 ліпеня 1922 г. у БССР быў уведзены ў дзеянне Крымінальны кодэкс РСФСР, з 15 ліпеня 1922 г. — Крымінальна-працэсуальны кодэкс РСФСР з пэўнымі зменамі і дадаткамі [9, с. 80—81].

Падводзячы вынікі аналізу дзяржаўна-прававога становішча БССР на пачатку 1920-х гг., неабходна, такім чынам, адзначыць, што самастойнасць яе мела даволі абмежаваны характар. Нягледзячы на пэўныя змены ў параўнанні з папярэднім перыядам, Савецкая Беларусь рэальна заставалася на правах аўтаноміі ў складзе РСФСР. Дарэчы, да аналагічных высноваў даўно прыйшлі расійскія вучоныя, якія пісалі аб тым у перыяд так званай «адлігі» [3, с. 82—83; 10, с. 113, 180]. Аднак у беларускай гістарычнай літаратуры гэты погляд распаўсюджання не атрымаў. Усё адзначанае вышэй дае магчымасць зразумець, чаму ідэя стварэння раўнапраўнага Саюза рэспублік атрымала такі станоўчы водгук Савецкай Беларусі. Фактычна гэта быў крок наперад не толькі ў тэарэтычнай пастаноўцы пытання (ад «аўтанамізацыі» да ідэі Саюза), але і ў прак-

тычным накірунку, паколькі ССРБ станавілася на адзіны ўзровень з Расійскай Федэрацыяй. Існаванне СССР рэальна прадэманстравала, што заканадаўчы механізм узаемаадносін рэспублік у Саюзе не з’яўляецца перашкодай для пераходу да стану таталітарнай дзяржавы. І ўсё ж нельга не адзначыць, што напачатку дэлегацыя ад Савецкай Беларусі прыклала шмат намаганняў, каб напоўніць дагавор рэальным зместам. Ад яе імя быў прапанаваны цэлы шэраг паправак і дадаткаў да саюзнага дагавора. У прыватнасці, прапаноўвалася дапоўніць некалькі пунктаў, каб кожная з рэспублік магла мець сваіх паўнамоцных прадстаўнікоў не толькі ў вышэйшых заканадаўчых органах Саюза ССР, але і ў выканаўчых: Саюзным Саўнаркаме і Саюзным Савеце Працы і Абароны з правам рашаючага голасу. Акрамя таго, ЦВК БССР прапанаваў захаваць за саюзнымі рэспублікамі права ўводзіць рэспубліканскія падаткі, адзначыў неаднароднасць аб’яднання і пераўтварэння ў саюзна-рэспубліканскія наркаматаў асветы, аховы здароўя, сацыяльнага забеспячэння, рэкамендаваў замацаваць раўнапраўны статус нацыянальнай мовы кожнай з рэспублік СССР.

Пазіцыя А. Р. Чарвякова ў дачыненні да будаўніцтва саюзнай дзяржавы ў далейшым атрымала негатыўную ацэнку ў беларускай гістарычнай літаратуры. Сапраўды, большасць з прапаноў беларускай дэлегацыі хутчэй замацоўвала прынцып цэнтралізацыі, чым наадварот (у сферы знешняга гандлю і правоў саюзнага ЦВК і будаўніцтве Чырвонай Арміі). Аднак яшчэ раз падкрэслім, што пашырэнне функцый цэнтральных заканадаўчых і выканаўчых органаў Саюза, пашырэнне іх паўнамоцтваў фактычна прадугледжвала звужэнне ўсеўладдзя наркаматаў РСФСР і рэальны ўплыў беларускіх улад на выпрацоўваемую палітыку. Пэўнае значэнне ў гэтым накірунку мела і ўстанаўленне раўнапраўя дзвюх палат ЦВК СССР (Савета Саюза і Савета Нацыянальнасцей), што (зноў жа хоць бы фармальна) прадугледжвала магчымасць перашкодзіць тым рашэнням, якія супярэчылі інтарэсам рэспублікі. Такім чынам, стварэнне Саюза (на думку беларускіх савецкіх кіраўнікоў) сапраўды было крокам БССР на шляху яе суверэнізацыі. Тым больш Канстытуцыя СССР 1924 г. вызначала толькі структуру вышэйшых органаў агульнасаюзнай улады і кіравання, іх кампетэнцыю і не дэталізавала вызначэнне асноў эканамічнага і палітычнага ладу, правоў і абавязкаў грамадзян і г. д. Дарэчы, прыняты ў 1925 г. Зямельны кодэкс БССР грунтаваўся на асобных прынцыпах, якія ў свой час дэкларавала Беларуская сацыялістычная грамада. Гэты кодэкс істотна адрозніваўся ад аналагічнага дакумента Расійскай Федэрацыі.

Асаблівасці сацыяльна-эканамічнага і гістарычнага развіцця нацыянальных рэгіёнаў былі замацаваны ў канстытуцыях саюзных рэспублік. Канстытуцыя БССР распрацоўвалася на працягу некалькіх гадоў. Першы яе праект, прадстаўлены ў лютым 1925 г., не быў зацверджаны, паколькі ён «празмерна пашыраў функцыі вярхоўных органаў БССР». Пасля дапрацоўкі ў 1927 г. Канстытуцыя была зацверджана. Яна юрыдычна аформіла добраахвотнае і свабоднае ўваходжанне БССР у склад Саюзнай дзяржавы. У асобных артыкулах (20—23) Канстытуцыі 1927 г. быў дэталізаваны прынцып раўнапраўя нацый (раўнапраўя «мясцовых» — беларускай, яўрэйскай, рускай і польскай моў, статус беларускай мовы як мовы міжнацыянальных зносін, прызнанне забеспячэння навучання на роднай мове, выданне важнейшых заканадаўчых актаў на ўсіх мясцовых мовах).

Адметная рыса Канстытуцыі 1927 г. — дакладнае размежаванне функцый дзяржаўных органаў: заканадаўчыя функцыі меў толькі з’езд Саветаў (арт. 24, 27, 30, 38) і ЦВК БССР (арт. 25). Адмянялася права СНК БССР у неадкладных выпадках самастойна выдаваць заканадаўчыя акты (арт. 41). Абмежаванне кампетэнцыі СНК пераўтварала яго ў выключна выканаўчы дзяржаўны орган.

Упершыню ў канстытуцыйным будаўніцтве рэспублікі Канстытуцыя 1927 г. рэгулявала ўзаемаадносіны СНК БССР з падпарадкаванымі яму органамі кіравання, замацавала прававы статус мясцовых органаў улады, вызначыла, што пытанні аб зменах тэрыторыі рэспублікі павінны разглядаць толькі на з’ездах Саветаў Беларусі. Канстытуцыя захавала за рэспублікай права свабоднага выхаду з Саюза.

У сярэдзіне 1920-х гг. выявілася, што пашырэнне эканамічнай свабоды (НЭП садзейнічаў развіццю дэмакратычных прынцыпаў палітычнага жыцця) аб’ектыўна супярэчыць цэнтралізацыі. Не выпадкова ў 1926 г. урад БССР (старшыня СНК Я. Адамовіч) не згадзіўся з праектам СНК СССР «Аб пачатках землекарыстання і землеўпарадкавання Саюза ССР». Урад выступаў супраць таго, што ў праекце дэталізуюцца ўсе пытанні, а на карысць рэспублік пакідаецца толькі выкананне зямельнага заканадаўства, і прапаноўваў, каб уся зямля, якая ўваходзіць у склад тэрыторыі рэспублікі, з’яўлялася ўласнасцю гэтай рэспублікі, а не Саюза, як па праекце. У 1927 г. на VIII Усебеларускім з’ездзе, які ўхваліў праект Канстытуцыі БССР, наркам земляробства Дз. Прышчэпаў прапанаваў, каб саюзны ўрад распрацоўваў толькі агульныя прынцыпы сельгаспадаткі і яны канкрэтызаваліся на месцы. Аднапартыйная сістэма ва ўмовах жорсткай дысцыпліны УКП(б), супрацьстаянне з краінамі

Захаду і ідэалагізацыя ўсіх сфер жыцця перадвызначылі хуткае згортванне дэмакратычных працэсаў. Адбілася гэта і на дзяржаўна-прававым становішчы Беларусі. Канстытуцыя БССР 1937 г. ужо амаль даслоўна паўтарала палажэнні сталінскай Канстытуцыі 1936 г. Але ў гістарычнай памяці беларусаў стварэнне СССР засталося як першая дакументальна афармленая спроба замацавацца роўнай сярод роўных.

ЛІТАРАТУРА

1. *Васілевіч, Р. А.* Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі / Р. А. Васілевіч, Т. І. Доўнар, І. А. Юхо. Мінск : ВТАА «Права і эканоміка», 2001. 363 с.
2. Известия АН БССР. 1954. № 1.
3. *Кличенко, М. И.* Борьба компартии за решение национального вопроса в 1918—1920 гг. / М. И. Кличенко. М., 1963.
4. *Круталевіч, В. А.* Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917—1945 гг.) / В. А. Круталевіч, І. А. Юхо. Мінск : Беларус. навука, 1998. 238 с.
5. *Ладысеў, У. Ф.* Паміж Усходам і Захадам: Станаўленне дзяржаўнасці і тэрытарыяльнай цэласнасці Беларусі (1917—1939 гг.) / У. Ф. Ладысеў, П. І. Брыгадзін. Мінск : БДУ, 2003. 307 с.
6. Образование БССР. Сборник документов и материалов. М.; Л., 1949.
7. По воле народа: Из истории образования БССР и создания КПБ: документы и материалы / сост. М. Ф. Шумейко [и др.]. Минск : Беларусь, 1988. 256 с.
8. Советская Белоруссия. ССРБ. Минск, 1921.
9. СУ БССР. 1922. № 5.
10. *Чистяков, О. И.* Становление Российской Федерации (1917—1922) / О. И. Чистяков. М., 1966.

Артыкул паступіў у рэдакцыю 10 снежня 2009 г.