

ОСОБЕННОСТИ ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ БССР В 1920-Е ГГ.

Е. В. Смолякова

*Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г.
Минск, Беларусь, smoliakova@bsu.by*

Рассматриваются основные направления деятельности ЦИК и СНК БССР, связанные с решением вопросов рационализации делопроизводства, документирования законотворческого процесса в органах власти БССР 1920-е гг., определяется круг вопросов, решаемых в рамках совершенствования аппарата управления, обозначены основные организационные формы этой деятельности.

Ключевые слова: ЦИК БССР; СНК БССР; народный комиссариат юстиции; Комиссия законодательных предположений; рационализация делопроизводства; циркуляр.

SPECIFIC FEATURES OF DOCUMENTING THE ACTIVITIES OF THE LEGISLATIVE BODIES OF THE BSSR IN THE 1920s.

E. Smoliakova

*Belarusian State University, pr. Nezavisimosti, 4, 220030, Minsk, Belarus,
smoliakova@bsu.by*

The author of the article is reviewing the main directions of the activities of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the BSSR, related to the solution of issues of rationalizing office work, documenting the legislative process in the authorities of the BSSR in the 1920s, The bulk of questions connected with the range of issues to be solved within the framework of improving the administrative apparatus is determined, the main organizational forms of this activity are indicated.

Key words: Central Executive Committee of the BSSR; the Soviet of People's Commissars BSSR; People's Commissariat of Justice; Commission for Legislative Proposals; the rationalization of the office-work; circular.

Изменения, произошедшие в государственном управлении в 1917–1919 гг., были закреплены в Конституции ССРБ и дополнениях к ней, принятых, соответственно, в феврале 1919 г. и декабре 1920 г. Высшим органом государственной власти стал Съезд Советов Белоруссии, в период между съездами избирался Центральный Исполнительный комитет (ЦИК) – орган, выполняющий функции законодательной и исполнительной власти. Для управления республикой было сформировано правительство – Совет Народных Комиссаров (СНК).

Одной из проблем нормального функционирования советских учреждений в начальный период их деятельности было смешение компетенции, отсутствие четкой системы разграничения их функций и системы соподчинения. Причем проявилось это на всех уровнях: от

высших органов власти до структурных подразделений учреждений. Эта управленческая неразбериха привела к появлению излишней и дублирующей переписки между учреждениями, и, как следствие, к увеличению объемов документооборота и сроков прохождения и исполнения документов. Необходимо было законодательно урегулировать деятельность властных структур, упорядочить процессы документирования.

Смещение функций высших органов власти попытались несколько скорректировать уже на первом заседании Президиума ЦИК ССРБ 8 января 1921 г., когда в повестку дня был включен вопрос «О разграничении функций Президиума ЦИК и СНК». Было решено, что ЦИК принадлежит общее законодательство, например, правовое дело граждан республики, основные положения о построении органов власти, об их назначении и т. д. СНК же, за исключением общего управления делами, должно было принадлежать законодательство, «возникающее на почве осуществления постановлений высших органов власти и вызванное самим процессом управления республики» [1]. Но на практике этого решения придерживались не всегда. ЦИК и СНК имели свои самостоятельные секретариаты и управления делами, вели отдельное делопроизводство, но часто на проектах законодательных актов, подготовленных одним из органов, при подписании исправлялось его название, и документ принимался от лица другого (председатель у них был общий). Это поспособствовало и смешанному формированию дел: так, в фонде №6 «ЦИК БССР» Национального архива Республики Беларусь отложилось огромное количество документов СНК, и наоборот.

Ряд мероприятий ЦИК и СНК, направленных на оптимизацию документооборота, касался непосредственно их деятельности в осуществлении законодательной функции. На заседаниях СНК неоднократно принимались решения о порядке издания декретов, положений и прочих узаконений ЦИК и СНК, о разработке и утверждении положений и другие. Этими решениями вводился единый порядок и этапы прохождения и согласования указанных актов. 4 февраля 1922 г. был издан декрет СНК ССРБ «О порядке рассмотрения и опубликования законодательных правительственных актов», согласно которому предварительное рассмотрение и согласование с действующим законодательством и редактирование законопроектов возлагалось на законодательно-кодификационный отдел Народного комиссариата юстиции (НКЮ). Декрет регламентировал порядок и сроки прохождения

правительственных актов с момента их подготовки до окончательного утверждения и опубликования в Собрании узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства ССРБ, издаваемом Наркомюстом [6].

С образованием СССР регламентация процессов законотворчества осуществлялась на двух уровнях: общесоюзном и республиканском. Это закреплялось в Конституциях СССР 1924 г. и БССР 1927 г. В Основном Законе БССР 1927 г. оговаривалось, что в пределах, указанных Конституцией СССР и по предметам, отнесенным к компетенции Союза, на территории БССР имеют обязательную силу постановления верховных органов СССР [3; гл. 1, ст. 5]. Эти же положения для союзных республик присутствовали и в Конституции СССР. В статьях о высших органах государственной власти и управления, кроме определения их задач, функций, компетенции и структуры, оговаривались порядок принятия законодательных и нормативных актов и виды документов, издаваемых каждым органом (хотя надо признать, это делалось достаточно условно). Во-первых, право издавать законодательные акты по Конституциям СССР 1924 г. и БССР 1927 г. принадлежало соответственно союзным и республиканским Съездам Советов, ЦИК и их Президиумам и Совнаркомам. Таким образом, в 1920-е гг. еще не определялся какой-либо единый государственный орган с четко обозначенными законодательными функциями. Во-вторых, при определении видов документов, издаваемых различными органами государственной власти, также не было единства. Например, декреты и постановления имели право издавать и ЦИК, и Президиум ЦИК, и СНК; распоряжения издавались и Президиумом ЦИК, и народными комиссариатами [3; гл. 4, ст. 41, 43; гл. 6, ст. 49].

Положение Конституции СССР о публикации законов на языках союзных республик уточнялось в Конституции БССР статьей, по которой законы должны были публиковаться на белорусском, русском, польском и еврейском языках [3, ст. 25] (здесь следует упомянуть также Постановление ЦИК и СНК БССР 1926 г., по которому документы, выдаваемые учреждениями БССР и предназначенные для предъявления и использования в других республиках СССР, должны были издаваться на русском и белорусском языках) [9].

Разумеется, отражение всех вопросов, связанных с документированием деятельности органов власти, не входило в задачи Конституции как Основного Закона государства. Поэтому в середине 1920-х гг. был издан ряд правительственных актов, касавшихся порядка

документирования, форм документов, отдельных сторон делопроизводства.

В 1924 г. была учреждена Комиссия законодательных предположений при СНК. Вопрос о целесообразности ее создания вызвал острую дискуссию в правительстве. Категорически против выступили Наркомат юстиции и Госплан БССР, заявив, что проект положения «О комиссии по рассмотрению законодательных предположений» устанавливает весьма сложный порядок рассмотрения как проектов законодательных актов БССР, так и проектов декретов и постановлений, долженствующих быть изданными правительством СССР и переданных на заключение правительства БССР.

Проект при этом должен был: пройти через заинтересованные ведомства, быть согласованными с НКЮ, быть переданным на предварительное ознакомление одного из членов комиссии для доклада на заседании, пройти через редактора-консультанта для окончательного редактирования и визирования проекта и, наконец, быть переданным на ознакомление и одобрение председателя СНК, а в некоторых случаях – на рассмотрение СНК. Такой порядок рассмотрения проектов Союзного правительства был практически невозможен, принимая во внимание тот краткий срок, который давался союзным республикам для дачи заключений по законопроектам. Что же касается законопроектов БССР, то 2 ст. проекта, говорящая о круге ведения Комиссии законодательных предположений, была тождественна статье Положения о НКЮ, устанавливающей круг ведения отдела Законодательных предположений Наркомюста, в той ее части, которая касалась компетенции отдела в отношении рассмотрения законодательных предположений. При однородности функций этих органов создавался риск нарушить всю систему работы и расстроить работу в НКЮ, не наладив ее в СНК [8; 10].

Создание комиссии, очевидно, было вызвано стремлением построить свою работу по образцу союзных органов, без учета того факта, что Комиссия законодательных предположений при СНК СССР существовала ввиду отсутствия союзного наркомата юстиции. Тем не менее, комиссия была учреждена и Положение о ней, принятое в 1925 г., стало одним из основных нормативных актов, регулирующих порядок прохождения и утверждения законодательных актов [5]. В 1928 г. комиссия законодательных предположений была реорганизована в Подготовительную комиссию при СНК БССР, которая наделялась уже гораздо меньшими полномочиями, нежели ее предшественница.

Говоря о порядке документирования законодательной деятельности правительства, следует назвать и Наказ о порядке работы Совета Народных Комиссаров и Комиссии законодательных предположений при СНК БССР, утвержденный в 1925 г. Этот объемный по содержанию документ представляет собой одновременно и положение об органе власти, и регламент работы, и инструкцию по делопроизводству. Кроме общих глав, касающихся состава правительства, функций его председателя и заместителей, здесь подробно регламентируется порядок внесения вопросов на рассмотрение СНК, определён круг ведомств и лиц, имеющих право вносить на рассмотрение вопросы, предложения и проекты декретов и постановлений, процедура и сроки согласования, правила оформления проектов, их редактирования и подписания и т. п. . Отдельные главы посвящены правилам ведения и оформления протоколов, порядку производства дел в комиссии законодательных предположений [4].

В 1927 г. было принято новое Постановление ЦИК и СНК БССР «Об опубликовании и времени вступления в силу законов и распоряжений правительства БССР, а также распоряжений народных комиссариатов БССР», которое установило порядок вступления в силу как опубликованных, так и неопубликованных законодательных актов [7].

И хотя документирование законодательной деятельности было в должной мере регламентировано, учреждения, внося вопрос на рассмотрение высших органов власти, придерживались этих положений далеко не всегда. Это привело к появлению большого количества циркуляров, предписывающих учреждениям внимательно относиться к установленным правилам, касающимся сроков предоставления, порядка оформления, согласования проектов и сопроводительной документации, рассылки копий постановлений и протоколов органов власти и управления, количества необходимых экземпляров. В 1920-е гг. именно циркуляры получили наибольшее распространение в качестве документов, регламентирующих отдельные стороны делопроизводства в учреждениях. Циркулярами устанавливался порядок осуществления соответствующего контроля за исполнением постановлений и поручений высших органов власти. Так, циркуляр СНК БССР от 30. 10. 1926 г. предписывал всем наркоматам и центральным учреждениям БССР проводить проверку исполнения в установленной Управлением делами СНК табличной форме, что давало возможность осуществлять всесторонний контроль и избежать

периодических проверок, которые, как показывала практика, являлись неполными и неудовлетворительными [13];

Чаще всего циркуляры издавались от имени Управления делами СНК или Секретариата ЦИК, как подразделений, ответственных за постановку делопроизводства. Но могли издаваться и от имени СНК или Президиума ЦИК. Наиболее важные вопросы совершенствования делопроизводства обсуждались на заседаниях правительства и, следовательно, нашли свое отражение в протоколах СНК и Президиума ЦИК БССР. Решения по ним, если не требовалось издания законодательного акта, принимали форму протокольных постановлений. Например, протокольным постановлением СНК БССР «Об упорядочении пересылки различных материалов» от 27. 04. 1930 г. устанавливался порядок рассылки на места различных документов, использования бланков и т. д. [11].

Практика издания нормативных актов, всесторонне регулирующих постановку делопроизводства, была успешно реализована и в регламентации деятельности самих аппаратов высших органов власти. Уже упоминавшийся Наказ о порядке работы СНК и КЗП при СНК БССР (1925) на треть представляет собой инструкцию по делопроизводству. Следует упомянуть также приказ № 11 по Секретариату ЦИК БССР от 24. 02. 1925 г., где в разделах «Ведение протоколов заседаний», «Ведение текущей переписки», «Секретная переписка», «Порядок подписания бумаг», «Производство по частным амнистиям», «Прием посетителей», как в инструкции, отражены все основные моменты постановки делопроизводства в Секретариате ЦИК, указаны этапы и сроки прохождения документов [2]. Разрабатывались и собственно инструкции.

Таким образом, в 1920-е гг. еще не сформировался какой-либо единый государственный орган с четко определенными законодательными функциями. Во-вторых, при определении видов документов, издаваемых различными органами государственной власти, также не было единства. В этой связи проблема рационализации управленческого труда и делопроизводства занимала значительное место в деятельности ЦИК и СНК БССР, которые, являясь высшими органами власти республики, призваны были решать, в том числе, и вопросы, связанные с функционированием государственного аппарата, и осуществлять поиск оптимальных организационных форм и методов информационно-документационного обслуживания в советских учреждениях. Регламентация делопроизводственных процессов осуществлялось по трем направлениям: законодательное регулирование отдельных сторон

делопроизводства, ведомственное регулирование делопроизводственных процессов в учреждениях, внутренняя регламентация постановки делопроизводства самих аппаратов ЦИК и СНК БССР. По каждому направлению значительное внимание уделялось их деятельности по осуществлению именно законодательной функции.

Библиографический список

1. В дополнение к временной Конституции ССРБ (проект) // Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). Ф. 6. Оп. 1. Д. 1. Л. 82.
2. Загад № 11 па Сэкратарыяту ЦВК БССР, 24 лют. 1925 г. // НАРБ. Ф. 6. Оп. 1. Д. 422. Л. 29 – 33.
3. Конституция Белорусской Социалистической Советской Республики, 1927 г. // <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyinae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/konstitutsiya-1927-goda>
4. Наказ о порядке работы СНК и КЗП при СНК БССР: утв. СНК БССР 18. 11. 1925 г. // НАРБ. Ф. 7. Оп. 1. Д. 176. Л. 19–40.
5. О комиссии законодательных предположений при СНК БССР: положение СНК БССР, 18 нояб. 1925 г. // НАРБ. Ф. 7. Оп. 1. Д. 176. Л. 14–15 об.
6. О порядке рассмотрения и опубликования законодательных правительственных актов: декрет СНК ССРБ, 4 февр. 1922 г. // НАРБ. Ф. 6. Оп. 1. Д. 15. Л. 47.
7. Об опубликовании и времени вступления в силу законов и распоряжений правительства БССР, а также распоряжений народных комиссариатов БССР: постановление ЦИК и СНК БССР, 14 авг. 1927 г. // НАРБ. Ф. 6. Оп. 1. Д. 1448. Л. 20–20 об.
8. Письмо НКЮ в СНК БССР, 2 окт. 1924 г. // НАРБ. Ф. 7. Оп. 1. Д. 55. Л. 100–101.
9. Постановление ЦИК И СНК БССР от 18. 09. 1926 года «О языках, на которых должны составляться документы, издаваемые учреждениями БССР и предназначенными для предъявления и пользования в других республиках СССР»// СЗ БССР. 1926, № 4. ст. 148
10. Пра рэарганізацыю камісіі заканадаўчых праектаў пры СНК БССР у Падрыхтоўчую камісію СНК БССР і аб яе складзе: пастанова СНК БССР, 28 чэрв. 1928 г. // НАРБ. Ф. 7. Оп. 1. Д. 661. Л. 48.
11. Пратакол № 45 пасяджэння СНК БССР, 27 крас. 1930 г. // НАРБ. Ф. 7. Оп. 1. Д. 689. Л. 125–132.
12. Циркуляр СНК БССР № 4340/68, 30 окт. 1926 г. // НАРБ. Ф. 7. Оп. 1. Д. 366. Л. 162.