

дачами которого стала борьба с уголовной преступностью, в том числе с такими распространенными в то время преступлениями, как спекуляция, фальшивомонетничество, должностные и имущественные.

В результате первого укрупнения БССР в 1924 г., когда территория увеличилась более чем в два раза, было принято новое административно-территориальное деление на округа и районы. Были созданы Оршанская, Бобруйская, Борисовская, Витебская, Калининская, Могилевская, Мозырская, Минская, Полоцкая, Слуцкая окружные милиции. Центральным учреждением милиции стало объединенное Управление милиции и уголовного розыска НКВД БССР, которое было образовано в марте 1924 г. В структуре Управления милиции и уголовного розыска НКВД БССР находился отдел уголовного розыска.

10 сентября 1926 г. Правительство БССР утвердило Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции БССР. Согласно данному положению центральным учреждением милиции являлось Управление милиции НКВД БССР, учреждениями в округе – управление окружной милиции, в районе – управление районной милиции, на участке района – старший районный милиционер. В состав управления районной милиции входил агент уголовного розыска. В крупных районных центрах при управлениях милиции были учреждены уголовно-розыскные столы. До 1926 г. в оперативно-служебной деятельности уголовного розыска республики использовалась система распределения оперативных сотрудников для обслуживания определенных районов города в соответствии с их разделом на милицейские участки. Однако в апреле 1926 г. эта система претерпела первые существенные изменения, был введен принцип специализации – организованы группы со следующим распределением функций: в первую группу были переданы дела об убийствах всех видов, абортгах, о половых преступлениях, грабежах и разбоях; во вторую – дела о должностных и служебных преступлениях, мошенничестве, шантаже; в третью – дела о кражах со взломом, простых кражах из государственных, общественных учреждений и складов, а также у частных лиц и борьба со скупщиками краденого; в четвертую – дела о кражах коней, скотины, домашней птицы, транспорта и борьба со скупщиками краденых коней; в пятую – дела о карманных кражах и исполнении отдельных поручений судебно-следственных органов, а также отдельные поручения о розыске людей. В мае 1927 г. в соответствии с постановлением СНК БССР о рационализации и упрощении советского аппарата Управление милиции БССР было переименовано в Административное управление НКВД БССР, начальником которого являлся начальник милиции и уголовного розыска БССР и одновременно занимал должность заместителя народного комиссара внутренних дел БССР.

1920-е гг. характеризуются поисками наиболее эффективных форм организации и управления милицией и уголовным розыском, а также способов реализации функций, которые на них возлагались. На деятельность милиции и уголовного розыска в данный период оказали влияние такие факторы, как военная интервенция, Гражданская война, экономический кризис, переход к мирному строительству и проведение новой экономической политики. В условиях строжайшей экономии, сокращения административно-управленческих расходов приходилось решать сложнейшие задачи по совершенствованию органов внутренних дел и повышению эффективности их деятельности.

УДК 340(091)

И.А. Сороковик

ВЗГЛЯДЫ И. СТАЛИНА И Х. РАКОВСКОГО НА ФОРМУ СТРОИТЕЛЬСТВА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

В историко-правовой науке особо не дискутируется вопрос о форме строительства нового государства на основе взглядов И.В. Сталина и Х.Г. Раковского, а это имело большое значение для существования СССР. Более известна позиция И.В. Сталина и В.И. Ленина на этот вопрос. Если фигура И.В. Сталина ныне хорошо знакома, то Х.Г. Раковского (Станчева) малоизвестна. Он был болгарским социалистом-революционером, имел контакты с известными европейскими социал-демократами разных взглядов, стал большевистским политиком, государственным деятелем, советским дипломатом, вместе с Н.И. Бухариным, А.И. Рыковым, Н.Н. Крестинским и другими был осужден из-за троцкистских взглядов. Приговорен к 20 годам каторги, находился в Орловской тюрьме и в 1941 г. совместно со 150 другими политическими заключенными был расстрелян.

Взгляды Х.Г. Раковского на вопрос советского строительства более четко определились тогда, когда он по предложению В.И. Ленина возглавил СНК Украины (1919–1923 гг.). Практическая деятельность на этой должности позволила ему лучше понять взаимоотношения советских республик и центра в интересах всего Союза ССР. Отсюда и его взгляды на форму государственного устройства СССР, которые практически совпадали с ленинскими, однако расходились со сталинскими.

На это время в руководстве РСФСР имелась административно-хозяйственная концепция устройства государства. 9 декабря 1919 г. VII Всероссийский съезд Советов дал поручение ВЦИК «разработать

практически вопрос о новом административно-хозяйственном делении РСФСР». В основу концепции был положен не этнический принцип, а экономический. Предполагалось, что вся территория советских республик будет разделена на 21 административную область. В «Европейской России» – 12, а в «Азиатской России» – 9. В «Европейскую Россию» входила Западная область с центром в Смоленске. В нее планировалось включить Минскую, Витебскую, Могилевскую, Смоленскую, Гомельскую, Брянскую губернии. На ее территории проживало в своем большинстве белорусское население.

Однако высшее руководство РКП(б) решило осуществить районирование на национальной основе. На X съезде РКП(б) (8–16 марта 1921 г.) Сталин выступил с тезисами «Об очередных задачах партии в национальном вопросе». На основе практики взаимоотношений государственных устройств на территории прежней империи Сталин выделил три вида федераций. Это «основанной на советской автономии» – Киргизия, Башкирия, Татария, Горцы, Дагестан; «основанной на договорных отношениях с независимыми советскими республиками» – Украина и Азербайджан; «с допущением промежуточных ступеней между ними» – Туркестан и Беларусь. Он правомерно заявлял, что «федерация может быть прочной, а результаты федерации – действительными лишь в том случае, если она опирается на взаимное доверие и добровольное согласие входящих в неё стран». Беларусь Сталин отнес к третьей форме федерации – промежуточной, хотя 21 января 1921 г. РСФСР заключила с ССРБ договор, как ранее с Украиной и Азербайджаном.

Время настоятельно требовало практического решения вопроса о взаимоотношениях молодых советских республик. Капиталистические государства не спешили их признавать, развивать с ними экономические отношения. И.В. Сталин в письме членам Политбюро 13 января 1922 г. считал, что необходимо «добиться в кратчайший срок объединения всех независимых республик с РСФСР на началах автономии». Х.Г. Раковский определил такой подход «величайшей политической ошибкой», так как он «формально упраздняет независимые советские республики».

Учитывая, по выражению В.И. Ленина, «архиважность вопроса», 10 августа 1922 г. Политбюро ЦК РКП(б) поручило Оргбюро ЦК сформировать комиссию с целью подготовки «вопроса о взаимоотношениях РСФСР и независимых республик». 11 августа такая комиссия была организована в составе И.В. Сталина, В.В. Куйбышева, Х.Г. Раковского, Г.К. Орджоникидзе, Г.Я. Сокольникова, а также представителей советских республик, в том числе Г.И. Петровского – от Украины, Д.Г. Червякова – от Беларуси. Представленный комиссии в конце августа 1922 г. «Проект резолюции о взаимоотношениях РСФСР с независимыми рес-

публиками», предложенный И.В. Сталиным, имел принципиальное значение. В нем отмечалось: «1. Признать целесообразным формальное вступление независимых Советских республик: Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии и Армении в состав РСФСР, оставив вопрос о Бухаре, Хорезме и ДВР открытым».

Х.Г. Раковский сделал свои замечания на этот проект резолюции и строго секретно направил их И.В. Сталину. В них он ставил вопрос о том, что в проекте «говорится об обязанностях независимых республик, о подчинении директивам центра, но ничего не сказано о правах, которыми пользуются их ЦИК и Совнарком и находящиеся при них наркоматы и управления объединенных комиссариатов». Он считал, что «данный проект игнорирует, что Советская федерация не является однородным национальным государством... Его проведение, т. е. формальное упразднение независимых республик, явится источником затруднений как за границей, так и внутри Федерации».

В своих замечаниях Х.Г. Раковский останавливается на трех аспектах взаимоотношений центра и республик: на хозяйственном, внешнем, федеральной системе управления. Он сетует на то, что в «данный момент хозяйственная инициатива независимых республик чрезвычайно сужена. При отсутствии у них финансовых средств и права распоряжаться местными богатствами, они теперь не в состоянии работать как следует для поднятия местных производительных сил». С принятием данного проекта, подчеркивает он, «еще больше уменьшит их (республик – И.С.) хозяйственную роль».

По его мнению, «за границей проведение этой резолюции укрепит положение наших противников из буржуазного и соглашательского лагерей. Форма независимых республик давала нам возможность производить максимум революционного эффекта на всех окраинах, а также за границей». «Посредством независимости Украины, – продолжал он, – имелась возможность совершать революционное проникновение в Галицию, Буковину, Бессарабию, иметь влияние на около десяти миллионов украинцев Польши, Прикарпатской Руси и других регионов».

Самый главный вопрос, заключает Х.Г. Раковский, – это «вопрос о выработке строго централизованной, но федеральной системы управления, в которой правильно были бы защищены интересы республик и последние пользовались бы определенной автономией». Он считал заключение комиссии неокончательным, вопрос должен быть поставлен снова и разрешен постановлениями партийных съездов.

В то же время 22 сентября 1922 г. И.В. Сталин написал В.И. Ленину, что между центром и окраинами «отсутствие всякого порядка и полный хаос становятся нестерпимыми, создают конфликты...». Такое по-

ложение, по его мнению, во многом сложилось потому, что «молодое поколение коммунистов на окраинах игру в независимость отказываются понимать как игру, упорно признавая слова о независимости за чистую монету и также упорно требуя от нас проведения в жизнь буквы конституции независимых республик». И чтобы формы взаимоотношений между центром и окраинами соответствовали фактическому положению дел, фиктивная независимость должна быть заменена реальной автономией. «Иначе через год будет несравненно труднее отстоять фактическое единство советских республик». В связи с изложенным он предлагал признать целесообразным автономизацию Украины, Беларуси, Грузии, Азербайджана и Армении с тем, чтобы «к Всероссийскому Съезду Советов ЦИК и этих республик сами добровольно изъявили свое желание вступить в более тесные хозяйственные отношения с Москвой на началах автономии».

Точка зрения В.И. Ленину по этому вопросу известна в литературе как «проект федерализации» или «союзный проект». Конечно, он, как великий стратег и прагматичный тактик, понимал, что «автономизация» может вызвать открытое, а еще более скрытое недовольство бывших окраин Россией и привести к расколу в советском лагере. Чтобы этого избежать, 26 сентября 1922 г. он в письме Л.Б. Каменеву для членов Политбюро ЦК РКП(б) писал: «мы признаем себя равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входим в новый союз, новую федерацию, «Союз Советских Республик Европы и Азии». В.И. Ленин предложил создать «общесоюзный ВЦИК Союза Советских Республик Европы и Азии». С учетом общих для союза республик органов предлагал внести и другие правки в проект И.В. Сталина.

На XII съезде РКП(б) Х.Г. Раковский выступил против национальной политики И.В. Сталина. Он поставил вопрос о конструировании второй палаты ЦИК СССР (ее назовут Совет Национальностей). Его предложение сводилось к тому, чтобы в ее состав ввести не всех представителей союзных и автономных республик и автономных областей, а создать ее на началах представительства четырех независимых республик: РСФСР, УССР, ЗСФСР и БССР. Другими словами, создать Совет Союзных Республик на началах равенства для гарантии суверенности этих республик. Однако предлагаемое И.В. Сталиным решение, подготовленное на основе практики деятельности Наркомата по делам национальностей РСФСР (во вторую палату должны входить представители союзных и автономных республик, автономных областей), на взгляд Х.Г. Раковского, не давало советским республикам таких гарантий. И пояснял почему: «у нас из 360 депутатов в союзном ЦИКе 280, а может, и больше,

принадлежит РСФСР. 80 принадлежат всем независимым республикам, вместе взятым...».

Окончательное предложение Х.Г. Раковского по второй палате было следующим: «во вторую палату входят не национальности, а государственные объединения, и мы давно сказали т. Сталину, что мы, Украина, не хотим иметь одинаковое число голосов с РСФСР. Нет, мы гораздо более скромны, мы были бы довольны, если бы РСФСР удовлетворилась бы в этой палате голосами не более $\frac{2}{5}$, и эти $\frac{2}{5}$ голосов распределит между различными республиками. Это ее дело». Но «если РСФСР хочет дать пример либерализма и демократического национализма, которым т. Сталин оперирует против нашей двухпалатной системы, пусть РСФСР создаст при своем ВЦИКе вторую палату, куда эти республики были бы приглашены». Поэтому, по его заключению, «ни одно из го-собъединений, входящих во вторую палату, не может иметь больше $\frac{2}{5}$ всех голосов».

И.В. Сталин выступил решительно против этой поправки. Он считал, что если она будет принята съездом, то его «тезисы будут опрокинуты вверх дном». И это действительно так, потому что будут больше учитываться права всех советских республик, а не только РСФСР.

Таким образом, И.В. Сталин и Х.Г. Раковский представили свои подходы к советскому строительству, которое затрагивало интересы республик и центра. И.В. Сталин стоял на позициях централизации, по существу строительства унитарного государства. Х.Г. Раковский был приверженцем положения между федерацией и конфедерацией, за баланс интересов центра и республик, выступал за разумное соотношение прав и обязанностей как центра, так и республик. Он не отрицал необходимости центра, но был против того, когда власть полностью находилась у центра.

Пользуясь поддержкой своих выдвиженцев, съезд принял предложение И.В. Сталина и Советский Союз стал развиваться, по существу, как унитарное государство. СССР выстоял и победил в борьбе с нацизмом, превратился в мощное индустриальное государство. Однако по мере своего развития накапливались проблемы, которые, созревшие, привели к распаду государства. Одной из причин стало ограничение центром прав союзных республик, о чем в начале 1920-х гг. отмечал Х.Г. Раковский. С учетом практики прошлого руководство Республики Беларусь стремится учитывать как общесоюзные интересы, так и региональные, особое внимание уделяя их специализации, развитию малых и средних городов.