

АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ БЕЛОРУССКОЙ ССР: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

С.А. ЕЛИЗАРОВ,
кандидат исторических наук,
доцент кафедры истории и
политологии Гомельского
государственного технического
университета имени
П.О. Сухого

В БССР практическая работа по пересмотру прежнего административно-территориального устройства (уезд-волость-сельсовет) началась в 1923 году. За основу нового районирования было взято «разделение территории на основании учета пространственной дифференциации хозяйственных признаков, намечающихся перспектив специализации хозяйства, каждого отдельного района в том или ином направлении» [1, д.944, л.5].

Достаточно быстро пришли к выводу о целесообразности перехода к трехзвенной системе административно-территориального деления (далее – АТД): округ-район-сельсовет. Дискуссии шли только о размерах и количестве административно-территориальных единиц. Структурообразующей единицей новой системы АТД республики стали города и местечки. На территории советской Белоруссии в 1924 году находилось значительное количество городов (11) средней величины (от 10 до 100 тыс. жителей) и большая сеть местечек – небольших поселений городского типа [2, д.1671, л.108–109].

В первую очередь рассматривался рационально-экономический вариант окружного деления, основанный на экономическом тяготении территорий к четырем крупным центрам – Минску, Витебску, Бобруйску и Могилеву (вариант образования 4 округов). Однако он был отвергнут, и прежде всего по политическим мотивам. Как отметил председатель правительства БССР И.А. Адамович, «... если бы Белоруссия была обычной губернией, а не самостоятельной Республикой, тогда можно было бы разбить всего на 4 округа, но в силу самостоятельности Белоруссии и по политическим соображениям предлагается создать 8 округов» (в итоге их было создано 10) [1, д.346, л.2].

Структурной единицей второго порядка становилась «укрупненная волость» (в дальнейшем получившая название «район»). За основу районного деления было взято экономическое притяжение местности к определенному торгово-промышленному центру. Реальным условием для реализации такого подхода явилась довольно разветвленная сеть местечек, большинство которых играли в республике роль экономических и культурных центров для нескольких волостей. Задача административно-территориальной реформы состояла в закреплении уже существовавшего их положения.

Наиболее сложной проблемой стало создание низшего звена нового республиканского АТД – укрупненных сельсоветов. Была поставлена задача – вместо существовавших практически в каждом населенном пункте мелких по территории и населению сельсоветов создать сельсоветы на несколько поселений со средним радиусом 5 км (принцип пешеходной доступности) и численностью населения от 2 до 4 тыс. человек с отступлением от этих норм только в исключительных случаях.

РЕЗЮМЕ

В статье дана характеристика основных этапов формирования и изменения административно-территориального деления Белорусской ССР в соответствии с менявшимися приоритетами партийно-советского руководства.

Новое АД БССР закреплялось постановлением ЦИК от 2 января 1925 года. В результате реформы вместо бывших 15 уездов, 227 волостей и 3405 сельсоветов произошло деление республики на 10 округов, 100 районов и 1202 сельсовета. В 1927 году эта система была частично реформирована: ликвидировано 4 округа и 17 маломощных районов [3, с.47, 71–73].

Несмотря на серьезные недостатки (непропорциональность административно-территориальных единиц, элементы превалирования политико-административного подхода над экономическим, искусственность ряда административно-территориальных образований) в целом реформа дала положительный эффект, существенно приблизив к населению административные центры. Местные органы власти получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий, что активизировало деятельность низового аппарата управления.

Конец 20-х годов XX века – это начало нового этапа в жизни советского общества, этапа «форсированного строительства социализма». В этих условиях принципы экономического районирования уже не отвечали новым политическим и экономическим приоритетам. Форсированная индустриализация быстро меняла экономический облик территорий и, соответственно, границы экономических районов. С другой стороны, политическая линия на усиление централизованного управления и жесткого контроля за выполнением указаний центральных органов вызвала необходимость сокращения размеров административно-территориальных единиц.

Решающим толчком к пересмотру сложившейся административно-территориальной системы стал курс на массовую форсированную коллективизацию сельского хозяйства. Первые месяцы ее осуществления выявили недостатки в работе районных и сельсоветовских структур, назрела необходимость упрощения системы управления и прямого подчинения центру, минуя округа, местные органы власти (прежде всего районы как «узловые пункты осуществления директив партии и советской власти»), а также укрепления низового партийно-советского аппарата работниками, способными наиболее эффективно проводить линию партии в деревне. В связи с этим в БССР (как и в целом по СССР) в 1930 году с целью «максимального приближения партийного, советского, хозяйственно-кооперативного и профсоюзного аппарата к району и деревне» округа были ликвидированы, а районы стали непосредственно подчиняться республиканским органам управления [3, с.73–76].

После ликвидации окружного звена и укрупнения ряда районов достаточно очевидным стали излишне большие размеры административных районов, которые в условиях ужесточения централизованного управления оказались трудно управляемыми. Логика сложившейся в СССР

системы требовала увеличения дробности АД (прежде всего, на уровне районов). В результате в 1935 году количество районов в БССР увеличилось на 15, причем все они восстанавливались в прежних границах до их ликвидации в 1927 и 1931 годах [1, с.80–83].

По сути, с начала 30-х годов явно прослеживается отход от принципов административно-хозяйственного районирования 20-х годов в пользу районирования административно-политического. Район перестает рассматриваться как низовая комплексная экономико-территориальная единица, а предстает единицей административно-политической (надстроечной) с превалированием политических приоритетов (прежде всего задач массовой коллективизации), формировавшейся на основе требований усиления оперативности руководства, приближения государственного и партийного аппаратов к отдельным субъектам сельскохозяйственного производства и учета состояния путей сообщения.

Ликвидация округов привела к выпадению среднего звена административно-территориального устройства, усложнению процесса руководства районами, перешедшими в непосредственное подчинение республиканским, краевым или областным органам. В период ликвидации округов в среднем на область в СССР приходилось 120 районов. А в условиях перехода к «организационному укреплению» созданной колхозной системы возникли серьезные проблемы в осуществлении непосредственного и оперативного руководства таким большим количеством районов из одного центра. Выход был найден в дроблении областей и краев и в образовании областей (или округов). В 1935 году в БССР было принято решение о частичном восстановлении окружной системы: образованы 4 округа – Мозырский, Слуцкий, Лепельский и Полоцкий. А в 1938 году произошло деление на 5 областей: Минскую, Витебскую, Могилевскую, Гомельскую и Полесскую [3, с.85–87].

После включения в состав республики осенью 1939 года территории Западной Белоруссии административно-территориальному упорядочению подлежала территория в 100 тыс. кв. км. Была признана необходимость приведения АД западных территорий БССР в соответствие с АД восточных территорий республики с целью унификации советской системы на новых территориях. При этом, учитывая задачи социалистического переустройства западно-белорусских территорий, предполагалось установить здесь более жесткий административно-политический контроль, что логикой административно-командной системы требовало образования «сравнительно небольших по размерам территорий и количеству населения районов». В особенности данное требование необходимо было соблюдать относительно пограничных районов.

В результате партийно-государственная установка на дробление административно-территориальных единиц еще в большей степени проявилась в западных областях. Если в восточных областях БССР районы с площадью до 1 тыс. кв. км составляли 16% районов этого региона, то в западных – 57%. В начале 1940 года из 73 районов БССР (с площадью до 1 тыс. кв. км) 58 районов (79%) находились в Западной Белоруссии. Районы с населением до 35 тыс. в западных областях составили 24%, в восточных – 14%, от 35 до 50 тыс. – соответственно 50% и 42%.

К началу Великой Отечественной войны административно-территориальное устройство приобрело ярко выраженный административный облик. Централизация управления экономикой в руках союзных наркоматов (министерств) оставляло за местными административно-территориальными единицами только руководство (при этом в сильно ограниченном варианте) производством местного значения и сельским хозяйством. Административно-территориальные образования (даже республиканского уровня) были отстранены от выполнения масштабных экономических и социальных функций. За ними сохранились главным образом чисто административные функции, непосредственное обслуживание населения и, частично, в урезанном виде функции хозяйственного руководства (в сфере сельского хозяйства и местной промышленности). Это, в свою очередь, создавало возможности произвольного перекраивания административно-территориального устройства страны, республик, областей, районов в зависимости от субъективных настроений и желаний руководства, использования его для решения разного рода «первоочередных задач социалистического строительства». В качестве объективных критериев существования разного уровня административно-территориальных единиц рассматривались, прежде всего, возможности местного управленческого аппарата реализовывать поставленные вышестоящими органами задачи, а в качестве дополнительных – состояние путей сообщения и средств связи на административной территории, расстояние от населенных пунктов до административных центров. В 30-е годы произошла замена административно-хозяйственного деления системой, для которой решающим стал принцип обеспечения «оперативного и постоянного контроля».

И в первые послевоенные годы продолжался процесс укрупнения административно-территориальных единиц. Если в 1934 году административно-территориальное устройство СССР включало 70 краев и областей, 2559 сельских и городских районов, то в 1939 – 110 краев и областей, 3815 районов, в 1951 – соответственно 136 и 4866 [4, с.177].

После передачи Польше большей части Белостокской и 3 районов Брестской области в

1944 году были образованы 3 новые области – Бобруйская, Гродненская и Полоцкая, а в сентябре 1946 года за счет разукрупнения 9 районов в Витебской области – создано 3 новых района [5, с.16–17].

С приходом к власти Н.С. Хрущева начался длительный период реформ, охвативших многие стороны жизни советского общества, но при этом не затронувших основ самой системы административно-государственного социализма. Четкой программы реформ у нового руководства не было и главным методом преобразований стало устранение наиболее ярко выраженных «слабых» мест, для чего использовались средства, приносящие быстрый (и чаще всего временный) эффект. Основная роль отводилась организационному фактору, в том числе мероприятиям по упрощению и удешевлению аппарата управления, укреплению его низового и среднего звеньев.

Эта стратегия делала неизбежными и изменения в сложившейся административно-территориальной системе государства в направлении укрупнения административно-территориальных единиц. В 1954–1962 годы в БССР были ликвидированы 6 из 12 областей, количество районов сократилось со 175 до 123 (при этом 87 – были укрупнены, в т.ч. 19 – дважды).

С одной стороны, это позволило сократить административно-управленческий персонал и расходы на его содержание, укрепить кадровый состав управленцев среднего и низового звеньев, создать более рациональную структуру административно-территориальных единиц в соответствии с новыми социально-экономическими и политическими подходами (расширение прав местных органов власти, идея совмещения административного и экономического районирования). С другой стороны, реформирование административно-территориального устройства осуществлялось путем проб и ошибок, а эффективность того или иного варианта проверялась временем. Осуществлявшиеся без учета мнения самого населения реформы (прежде всего на районном уровне) создавали для жителей множество проблем главным образом административного и хозяйственного характера. И население, и партийно-хозяйственная номенклатура к началу 60-х годов устали от этих непрерывных волевых реорганизаций.

Весной 1962 года стали создаваться территориальные производственные колхозно-совхозные управления (далее – ТПКСУ) как очередное средство «коренного улучшения руководства сельским хозяйством» (более 60). Они были наделены полномочиями межрайонных органов хозяйственного управления, охватывавших своим руководством сельское хозяйство 2–3 районов [6, д.1673, л.264–268]. Имея большие права, ТПКСУ, по существу, «отняли» значительную часть полномочий у районных Советов. При этом, обладая достаточными административно-хозяйственными

функциями, они были лишены административно-политических функций. В то же время за сохранившимися низовыми административными районами остались преимущественно административно-политические и в весьма ограниченном масштабе административно-хозяйственные функции. Таким образом, на районном уровне возникли 2 структуры: административные районы с преобладанием административно-политических и социальных функций, и ТПКСУ – с преобладанием функций административно-хозяйственных. Это способствовало созданию управленческой неразберихи.

Одновременно такой вариант реорганизации управления сельским хозяйством создавал разрыв между административно-территориальным делением (в т.ч. между территориальной структурой советского и партийного аппарата) и территориальной структурой управления сельским хозяйством. С целью ликвидации подобного несоответствия возникла идея реорганизации районного АТД. На официальном уровне вновь стали актуальными идеи экономического районирования 20-х годов, включая идею совмещения экономического и административно-территориального деления. Практическая попытка ее реализации была предпринята на основе ТПКСУ – существовавшие сельские районы были укрупнены до размеров этих экономических образований: в БССР в декабре 1962 года было ликвидировано 46 районов: вместо ранее существовавших 123 районов осталось 77 (по количеству ТПКСУ) [5, д.1713, л.80].

Опыт функционирования новой районной сети АТД достаточно быстро показал, что упразднение в декабре 1962 года такого большого количества районов себя не оправдало. Многие из них оказались слишком крупными и трудно управляемыми. Большая пересеченность местности, отсутствие дорог усложнило оперативное руководство колхозами и совхозами из райцентров, возникли большие сложности и в обслуживании населения.

В 1965–66 годах было восстановлено 40 ранее ликвидированных районов [5, с.44–47, 53–55]. После чего серьезных изменений в АТД БССР не происходило. До середины 80-х годов также

не предпринимались попытки по разработке проблемы реорганизации АТД на основе принципов экономического районирования. Идеи экономического районирования использовались лишь для совершенствования планирования развития народнохозяйственного комплекса всего СССР. С этой целью было осуществлено генеральное экономическое районирование – выделение крупных (основных) экономических районов на территории СССР, которые объединяли в своем составе хозяйства смежных областей, краев, автономных и в некоторых случаях союзных республик (БССР выделялась в отдельный район). В свою очередь они подразделялись на экономические зоны (подрайоны), территориально-производственные комплексы, промышленные узлы, центры и промышленные пункты.

Для периода «перестройки» была характерна попытка широкого использования неповского опыта. Актуализировались идеи экономического районирования, совмещения экономического и административного районирования. В 1987 году в Белорусском НИИ проектирования и градостроительства была разработана Генеральная схема комплексной организации БССР, согласно которой планировалась реформа АТД республики с целью ликвидации несоответствия между экономическим районированием и существовавшим административным делением. Предполагалось от четырехзвенной системы (республика–область–район–сельсовет) перейти к трехзвенной (республика–территориальные комплексы–местные системы расселения). Однако события конца 80-х – начала 90-х годов сделали этот проект неактуальным.

Опыт административно-территориальных реорганизаций в БССР свидетельствует о том, что партийно-советское руководство рассматривало АТД как одно из средств реализации конкретных социально-экономических и политических программ. Его сила определялась многочисленностью, разветвленностью и повсеместностью административно-территориальных органов управления и возможностью относительно быстрой перестройки (полной или частичной) самой системы АТД.

ЛИТЕРАТУРНЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Национальный архив Республики Беларусь. Ф.6. Оп.1.
2. Национальный архив Республики Беларусь. Ф.48. Оп.1.
3. Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2-х т. Т. 1 (1917–1941 гг.) Мн.: Беларусь, 1985.
4. В.А. Власов. Советский государственный аппарат. М.: Гос. издат. полит. литературы, 1951.
5. Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2-х т. Т. 2 (1944–1980). Мн.: Беларусь, 1987.
6. Национальный архив Республики Беларусь. Ф.101. Оп.1.

SUMMARY

The description of the main stages of forming and modifying the administrative – territorial division of the Byelorussian Soviet Socialist Republic in accordance with the altering priorities of the soviet party management is given in the article.