

## АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ БЕЛОРУССКОЙ ССР В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

© 2010 г. С. А. Елизаров<sup>1</sup>

Административно-территориальная организация формируется одновременно с возникновением государства. При создании государства и появлении публичной власти возникает необходимость деления подвластной территории на отдельные части в интересах организации наиболее эффективного управления населением, т.е. формируется административно-территориальное деление (далее – АДТ). АДТ – это деление территории государства на определенные типовые части, имеющие упорядоченную структуру и иерархичность, в пределах которых функционируют органы местного государственного управления в соответствии с их правами, полномочиями и обязанностями.

В Советском Союзе к началу Великой Отечественной войны АДТ приобрело ярко выраженный административный облик. Централизация управления экономикой в руках союзных наркоматов оставляла местным административно-территориальным единицам только руководство (и то в 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 и непосредственное обслуживание населения, а также частично, в урезанном виде функции хозяйственного руководства (в сфере сельского хозяйства и местной промышленности). Это, в свою очередь, создавало возможности произвольного перекраивания всех административно-территориальных звеньев в зависимости от субъективных настроений и желаний руководства, использования его для решения разного рода “первоочередных задач социалистического строительства”. В качестве первостепенных критериев существования разного уровня административно-территориальных единиц рас-

сматривались прежде всего возможности местного управленческого аппарата реализовывать поставленные вышестоящими органами задачи, а в качестве дополнительных – состояние путей сообщения и средств связи на административной территории.

Основным направлением реорганизации системы административно-территориального деления с начала 30-х годов стали разукрупнение и дробление административно-территориальных единиц с целью ужесточения контроля за проведением на местах “форсированного строительства социализма”. И чем меньше были эти административно-территориальные единицы, тем легче их было контролировать.

В первые послевоенные годы этот процесс разукрупнения административно-территориальных единиц продолжался. Если в 1934 г. административно-территориальное устройство Советского Союза включало 70 краев и областей, 2559 сельских и городских районов, в 1939 г. – 110 краев и областей, 3815 районов, то в 1951 г., соответственно, – 136 и 4866<sup>2</sup>.

Административно-территориальное деление Беларуси также изменялось строго в русле этой политики. После освобождения территории республики от немецкой оккупации в БССР в 1944 г. были образованы три новые области – Бобруйская, Гродненская и Полоцкая, а в сентябре 1946 г. в Витебской области за счет разукрупнения девяти районов были созданы три новых района<sup>3</sup>. Кроме ориентации местной власти на довоенную официальную партийно-государственную установку на дробление административно-территориальных единиц определенную роль сыграли и очередное, проведенное по воле И.В. Сталина изменение границ БССР и передача части белорусской территории Польше (в 1944 г.

<sup>2</sup> Власов В.А. Советский государственный аппарат. М., 1951. С. 177.

<sup>3</sup> См.: Административно-территориальное устройство БССР. Справочник. В 2-х т. Т. 2 (1944–1980). Минск, 1987. С. 16–17.

<sup>1</sup> Доцент кафедры истории и политологии Гомельского государственного технического университета им. П.О. Сухого, кандидат исторических наук.

в состав Польши были отданы 17 районов Белостокской области и три района Брестской области БССР). С 1947 г. в перманентном процессе административно-территориального дробления республики наступила семилетняя “передышка”. С этого момента актуализируется партийно-государственная линия на удешевление аппарата управления и ограничение его расширения, что вылилось в прекращение дробления административно-территориальных единиц и разработку планов их укрупнения.

С приходом к власти в СССР Н.С. Хрущева начался длительный период реформ, охвативших многие стороны жизни советского общества, но при этом не затронувших основ 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, приносившие быстрый, хотя чаще всего и временный, эффект. Основная роль отводилась организационным факторам, в том числе мерам 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. С января 1954 по апрель 1962 г. в БССР были ликвидированы 6 из 12 областей, количество районов сократилось со 175 до 123 (при этом 87 из оставшихся районов были укрупнены, в том числе 19 – дважды за этот период).

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 хрущевского руководства (расширение прав местных органов власти, идея совмещения административного и экономического районирования). С другой стороны, реформирование АТД осуществлялось исключительно опытным путем – путем проб и ошибок, а эффективность того или иного варианта проверялась временем. Осуществлявшиеся без учета мнения самого населения реформы создавали для жителей (прежде всего на районном уровне) 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 г. стали создаваться территориальные производственные колхозно-совхозные управления (ТПКСУ) как очередное средство “коренного улучшения руководства сельским хозяйством”. В апреле 1962 г. на территории республики были созданы 60 ТПКСУ, которые выступали в качестве межрайонных органов хозяйственного управления, охватывавших своим руководством сельское хозяйство двух-трех районов<sup>4</sup>.

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 главным образом административно-политические, социальные и в весьма ограниченном масштабе административно-хозяйственные функции. Таким образом, на районном уровне возникли две структуры: административные районы с преобладанием административно-политических и социальных функций и ТПКСУ с преобладанием функций административно-хозяйственных. Это быстро создало неизбежную управленческую неразбериху.

Одновременно такой вариант реорганизации управления сельским хозяйством создавал разрыв между АТД (в том числе между территориальной структурой советского и партийного аппарата) и территориальной структурой управления сельским хозяйством. В результате с целью ликвидации этого несоответствия родилась идея новой реорганизации районного административно-территориального деления на основе ставших актуальными на официальном уровне в период правления Н.С. Хрущева идеи экономического районирования 20-х годов, в том числе идеи совмещения экономического и административно-территориального деления. Ее практическая попытка реализации была предпринята на основе ТПКСУ – существовавшие сельские районы укрупнились до размеров этих экономических образований. В БССР в декабре 1962 г. были ликвидированы сразу 46 районов: вместо ранее существовавших 123 районов осталось 77 (по количеству ТПКСУ)<sup>5</sup>.

Опыт функционирования новой районной сети административно-территориального деления республики достаточно быстро показал, что

<sup>4</sup> Национальный архив Республики Беларусь. Ф. 101. Оп. 1. Д. 1673. Л. 264–268.

<sup>5</sup> См.: там же. Ф. 4. Оп. 81. Д. 1713. Л. 80.

упразднение в декабре 1962 г. такого большого количества районов себя не оправдало. Многие районы оказались слишком крупными и трудно управляемыми. Значительная пересеченность местности, отсутствие дорог – все это усложнило оперативное руководство колхозами и совхозами из райцентров, возникли большие сложности и в обслуживании населения.

Таким образом, за 1954–1964 гг. административно-территориальное деление БССР претерпело существенные изменения. Из 12 областей к началу 1964 г. осталось шесть. Из этих шести областей три (Витебская, Гродненская и Минская) подвергались серьезным укрупнениям по два раза – в 1954 и 1960 гг.

Количество районов сократилось со 175 в 1954 г. до 77 к началу 1964 г. Из оставшихся в республике 77 районов 75 за указанный период подвергались расширению. При этом Лепельский район Витебской области укрупнялся четыре раза, восемь районов укрупнялись трижды, 35 – дважды, 31 – по одному разу.

Наибольшая интенсивность перестройки районного административно-территориального звена в период 1956–1962 гг. наблюдалась в Витебской области, наименьшая – в Могилевской. “Коэффициент интенсивности районной перестройки” (соотношение всех случаев упразднения районов и количества оставшихся в итоге районов) выглядит так: Витебская область – 2,6; Гродненская и Брестская – 2,45; Минская – 2,2; Гомельская – 1,9; Могилевская – 1,2.

Количество сельсоветов сократилось с 2520 в январе 1954 г. до 1528 в январе 1964 г., т.е. на 40%.

После смещения Н.С. Хрущева в ноябре 1964 г. и на волне критики “волюнтаризма и субъективизма” руководство БССР признало поспешность и необоснованность декабрьской (1962 г.) районной реорганизации. В 1965–1966 гг. были восстановлены 40 ранее ликвидированных районов<sup>6</sup>.

В целом восстановление многих поспешно ликвидированных в хрущевский период районов в тех условиях было и целесообразно, и необходимо. Правда, этот процесс носил характер “чрезвычайщины” и больше был рассчитан на укрепление доверия к новому руководству со стороны партийно-государственного аппарата среднего звена управления. В качестве “фона” было использовано недовольство части населения (прежде всего жителей ликвидированных райцентров)

для обоснования проводившихся в 1965–1966 гг. административно-территориальных преобразований, но только в тех случаях, когда это недовольство вписывалось в рамки интересов руководства. Вся реорганизация свелась к возвращению к АД до его последней реорганизации в декабре 1962 г. Вместе с тем это свидетельствует о том, что проводившаяся в период правления Хрущева линия на отход от сталинского принципа дробления административно-территориальных единиц в целом была признана правильной и отвечающей реалиям жизни.

После 1966 г. серьезных изменений в административно-территориальной системе БССР не произошло (самое серьезное – образование в 1988 г. в связи с преодолением последствий аварии на Чернобыльской АЭС в Могилевской области Дрибинского района). Принцип “стабильности”, проводившийся в годы брежневского правления в противовес многочисленным перестройкам хрущевского периода, ярко проявился в системе административно-территориального деления. Такой подход отвечал прежде всего интересам среднего партийного и советского управленческого звена (уровень областей и районов). В новых условиях их положение и перспективы стали предсказуемы, они “врастали” в должности, обрастали необходимыми связями, и опасность все это потерять при очередной административно-территориальной реорганизации им уже не грозила.

Все проблемы реорганизации административно-территориального деления локализовались в различных проектах, создаваемых в научно-исследовательских институтах. С середины 70-х годов эти проекты разрабатывались в связи с попытками в очередной раз реализовать принцип совмещения экономического и административно-территориального районирования.

В августе 1975 г. Президиум Совмина БССР одобрил основные положения Схемы размещения и развития городских и сельских поселений БССР до 2000 г. Это, по сути, и был проект коренной реорганизации административно-территориального деления республики. Низший уровень должны были составить местные (межхозяйственные) системы, представлявшие собой группы колхозов или совхозов, объединенных общностью интересов в производстве сельскохозяйственной продукции и ее первичной переработке (производственные колхозно-совхозные объединения). Второй уровень состоял из районных систем группового расселения и должен был формироваться на базе нескольких местных систем. В качестве центра районной системы группового расселения высту-

<sup>6</sup> См.: Административно-территориальное устройство БССР. С. 44–47, 53–55.

пил бы город, развивавшийся преимущественно на промышленной основе и представлявший собой небольшой или средний промышленный узел с населением (в перспективе) не менее 20–25 тыс. человек. Третий уровень – межрайонные системы группового расселения, которые должны были представлять собой развитые территориально-хозяйственные комплексы, формировавшиеся из нескольких районных систем на базе крупного промышленного и культурного центра. Всего предполагалось создать 659 местных систем расселения, 59 районных систем группового расселения и 14 межрайонных систем расселения<sup>7</sup>.

В 1982 г. Совет Министров БССР утвердил новую откорректированную Схему размещения и развития городских и сельских поселений до 2000 г., которая предполагала формирование уже 20 межрайонных, 37 промышленных и 356 агропромышленных местных систем расселения<sup>8</sup>.

С этими проектами произошло то же самое, что и со многими предложениями по совершенствованию системы управления экономикой (нередко довольно смелыми и предвосхитившими некоторые идеи перестроечного времени) – они так и остались для руководства лишь плодами абстрактной теоретической мысли, при этом нарушавшей уже привычный уклад жизни партийного и советского чиновника.

В начальный период перестройки вновь усилился интерес к идеям экономического районирования. В 1987 г. в БелНИИ градостроительства была разработана Генеральная схема комплексной территориальной организации БССР, положения которой вошли в Схему развития и размещения производительных сил Белорусской ССР на период до 2005 г. В соответствии с предложенными разработками предполагалось создание 20 территориальных комплексов межрайонного (внутриобластного) масштаба и 338 местных территориальных систем расселения<sup>9</sup>. Иначе говоря, предполагалось перейти к новой двухзвенной системе АД: местные территориальные системы – территориальные комплексы.

Местные системы расселения должны были иметь транспортную доступность в пределах 30–35 мин., площадь в среднем 500 кв. км и среднюю численность 25 тыс. человек. Планировалось создать в республике местные системы шести типов в зависимости от их экономической специали-

зации: многофункциональные, промышленные, промышленно-аграрные, аграрные, аграрно-природоохранные, природоохранные. В свою очередь, 18–20 этих местных систем составили бы территориальный комплекс.

Однако и эти предложения рассматривались прежде всего как одно из возможных средств для совершенствования планирования социально-экономического развития республики, но не как реальная программа перестройки системы административно-территориального деления БССР.

Опыт административно-территориальных реорганизаций в республике свидетельствует, что партийно-советское руководство рассматривало АД как одно из средств реализации конкретных социально-экономических и политических задач. Сила этого средства определялась многочисленностью, разветвленностью и повсеместностью административно-территориальных органов управления и возможностью относительно быстрой перестройки (полной или частичной) самой системы АД в соответствии с новыми властными приоритетами. Основным побудительным мотивом для всех административно-территориальных трансформаций в советский период истории было стремление партийно-государственного руководства создать адекватную каждому конкретному историческому периоду систему местного государственного управления, которая была бы в состоянии наиболее эффективно реализовать присущие каждому из этих периодов приоритетные задачи. Соответственно, и само АД менялось с изменением или корректировкой этих властных приоритетов. Частными принципами, которыми руководствовались при послевоенных реорганизациях АД (в разной степени их проявления на различных исторических этапах), были следующие:

- способность местных органов власти в пределах своей компетенции и поставленных сверху задач контролировать ситуацию на своей территории;
- экономия материальных средств и рациональное использование руководящих кадров;
- равновеликость административно-территориальных единиц одного порядка по площади, населению, экономической мощности;
- соответствие административно-территориального и экономического районирования.

Однако процесс административно-территориального деления БССР с целью наиболее эффективного управления территориальными единицами по существу в определенной степени остался незавершенным.

<sup>7</sup> См.: Национальный архив Республики Беларусь. Ф. 31. Оп. 9. Д. 2642. Л. 39–40.

<sup>8</sup> См.: там же. Ф. 7. Оп. 10. Д. 255. Л. 68.

<sup>9</sup> См.: там же. Ф. 31. Оп. 10. Д. 1337. Л. 127.