

РОЛЬ СИСТЕМЫ РАССЕЛЕНИЯ БЕЛАРУСИ В ФОРМИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА БЕЛОРУССКОЙ ССР

Р. В. Пульвас

кафедра почвоведения и ГИС факультета географии и геоинформатики
Белорусского государственного университета, г. Минск, *roman.demarch@gmail.com*

А. Н. Червань

кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры почвоведения и ГИС факультета
географии и геоинформатики Белорусского государственного университета

Приводится краткая характеристика формирования административно-территориального устройства Белорусской ССР в парадигме существовавшей на тот момент сети городских населённых пунктов, являющегося фундаментом сложившейся и развивавшейся на территории Беларуси системы расселения. Анализируется эволюция административно-территориального устройства республики с течением времени, охарактеризованы отталкивания и приближения взаимного соответствия системы расселения и каркаса административно-территориальных единиц районного уровня во временном промежутке существования Белорусской ССР. Дан вывод о текущем качестве соответствия административно-территориального устройства Республики Беларусь системе расселения на примере сети городских населённых пунктов.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство; система расселения; городские населённые пункты; города; местечки; посёлки городского типа; городские посёлки; рабочие посёлки; районы; районные центры.

Система расселения – территориально целостная и функционально взаимосвязанная совокупность поселений, которая складывается по мере развития производства и системы обслуживания в рамках сетей поселений. Каркасом системы расселения служат центры притяжения – как правило, это населённые пункты городского типа.

Систему расселения, существующую в Беларуси, с её богатой городской и местечковой культурой, можно справедливо назвать главным наследием Великого княжества Литовского. Густая городская сеть Литвы на белорусских землях опиралась, прежде всего, ещё на города древнерусского периода. «Список русских городов далёких и ближних» называет не менее 62 городов на территории современных Беларуси и Литвы на рубеже XIV–XV вв. Новый этап урбанистического развития начался в XV в., который продолжился в XVI в. и был связан с интенсивным экономическим развитием государства и потребностями формировавшегося внутреннего рынка. В это время наблюдался резкий рост числа городских поселений, достигший апогея накануне Ливонской войны и заключения Люблинской унии, после чего пошёл на спад. Так, если в конце XV в. в Литве

насчитывалось около 80 городских поселений, то в 1569 г. – уже 550, а без отошедших Польше в том же году земель Украины и Подляшья – 380 [1].

Количественный прирост новых городов в XV–XVI вв., особенно бурный в западных воеводствах, происходил как раз за счёт местечек – самых примитивных единиц городского развития, обладавших при этом всеми основными чертами средневекового города. Они выступали в качестве административных и хозяйственных центров небольших вотчин, староств и волостей, развившихся из рынков и объединений ремесленников близ феодальных замков и неукреплённых дворов, из деревень и даже на незаселённых территориях. На появление местечек влияли потребности, связанные с обслуживанием путей сообщения, а также объектов религиозного культа. Часто местечки возникали вокруг существующих городов. При этом всё специфические функции местечек по обслуживанию локальных рынков, а также большая их плотность, особенно на западе княжества, препятствовали как дальнейшему расширению сети, так и росту самих местечек. Перед первым разделом Речи Посполитой, на территории Беларуси насчитывалось 35 городов и более 380 местечек, в которых проживало около 250 тыс. человек [1].

Унаследовавший земли Великого княжества Литовского Северо-Западный край Российской империи в целом сохранил структуру системы расселения, хотя промышленная революция и особенно интенсивное возведение сети железных дорог внесли свои коррективы в неё. Многие старые центры притяжения угасали, уступая место бурно развивающимся промышленным поселениям и железнодорожным станциям и узлам. В начале XX в. в границах Беларуси насчитывалось 325 городских поселений, в т.ч. 45 городов и 280 местечек [2].

В результате Первой мировой войны, распада Российской империи и гражданской войны, на карте мира утвердилось белорусское национальное государство – Белорусская Советская Социалистическая Республика (Белорусская ССР, БССР). В первые два года после основания Советского Союза (СССР), БССР представляла собой узкую полосу территории вдоль западной границы СССР, состоявшую из 6 уездов бывшей Минской губернии. Впоследствии, в 1924 и 1926 гг., территория БССР была укрупнена за счёт этнических белорусских территорий в составе Российской Федерации, а дореволюционное административно-территориальное устройство (АТУ) претерпело реформирование [3].

Впервые в истории Беларуси при создании каркаса АТУ были сформулированы чёткие требования и принципы его конструирования. Комиссия по районированию БССР прежде всего учитывала:

- количество населения и размеры территории образуемых административных единиц;
- экономическое тяготение того или иного населённого пункта;
- экономическую мощь соответствующей территории;
- её хозяйственную целостность;

- состояние и направление путей сообщения;
- национальный состав населения;
- расходы на государственное управление [3].

В результате укрупнений территории БССР и административно-территориальной реформы территория БССР подразделялась на 12 округов, состоявших из 118 районов и 13 горсоветов. Административными центрами округов намечались бывшие губернские и уездные города. Районы планировались с населением 25–50 тыс. чел. и площадью в 1 000 км². При таких размерах удаленность от районного центра составляла 20–25 км [3].

Действительно, при проектировании и реализации данной административно-территориальной реформы большое значение имела сеть опорных населённых пунктов, которые в системе расселения представляли собой города, местечки и крупнейшие сельские населённые пункты. При этом была значительно преобразована сеть местечек – таковыми остались только самые развитые местечки, которые параллельно стали именоваться также посёлками городского типа (пгт). Остальные местечки были лишены городского статуса. Напротив, некоторые поселения с развитой фабрично-заводской промышленностью стали новыми местечками – Барань, Высочаны, Глуша, Елизово, Копцевичи, Новки и Труды. Так, первая Всесоюзная перепись населения 1926 г., определила на территории БССР 28 городов и 87 местечек (пгт), из которых все населённые пункты, за исключением 28 местечек, были определены и стали функционировать в качестве административных центров. При этом только в 8 районах было более чем 1 городское поселение, поскольку в многих случаях местечки без административного статуса всё равно были единственными городскими населёнными пунктами в своих районах [3, 4, 5].

В целом, АТУ, установленное в 1924–1926 гг., на уровне районов – базовых единиц учёта и управления местностями – оказалось даже более разукрупнённым, по сравнению с сетью городских населённых пунктов. У некоторых районов был общий административный центр. Практически каждое городское поселение стало не только фактически, но и юридически признанным центром притяжения окружающей сельской местности, взаимоувязав систему расселения и АТУ. Кроме того, сельские населённые пункты, ставшие районными центрами, также почти исключительно являлись бывшими местечками и сохранили роль центров притяжения для ближайшего сельского окружения; впоследствии почти большей их части было возвращён статус населённого пункта городского типа (пгт) (рисунок 1).

В 1927 г. сеть округов и районов была укрупнена. Были ликвидированы Борисовский, Слуцкий, Калининский и Речицкий округа, их территории вошли в состав соседних округов. В укрупнённом Гомельском округе, в который вошла большая часть Речицкого, были упразднены 8 районов, в остальных округах – 9. Упразднялись районы, где центрами были сельские населённые пункты. АТУ

приблизилось к системе расселения в разрезе городских населённых пунктов, стала почти ей идентична [3].

В 1930 г. решения советских органов власти СССР и БССР окружное деление на территории Белорусской ССР было упразднено. Большая часть полномочий округов передавалась на районный уровень, а многие полномочия районов — на уровень сельских и местечковых Советов. В связи с этим началось коренное перестроение оставшихся двух уровней. В июле 1931 г. ЦИК и СНК республики приняли постановление «О частичном перерайонировании БССР». В нем предусматривалось существенное укрупнение районов: из 98 районов подлежало сокращению 26, т.е. более четверти. Сеть городских поселений тоже была искусственно прорежена, значительно отклонившись от реальной системы расселения, — в 1932 г. в республике насчитывалось 29 городов и 53 местечка, из последних 11 не имели административного значения на районном уровне. У 5 районов административными центрами были определены сельские поселения. Таким образом, в эти годы АТУ стала меньше соответствовать существовавшей системе расселения [3, 6].

Тем не менее, были и положительные процессы. В республике к 1931 г. остались лишь 3 городских Совета, не входящих в состав районов — Минский, Витебский и Гомельский. В начале 1931 г. в состав городской черты этих городских Советов были включены пригородные сельские территории, горсоветы по площади стали идентичны районам, что положительно соотносилось с системой расселения как целостного организма (рисунок 2).

Однако проведённое в 1931 г. укрупнение районов в конечном итоге не оправдало себя. Прошло три с половиной года, и на повестку дня снова встал вопрос о территориальных размерах районов. Необходимость усиления организаторской работы в деревне, все расширявшийся круг хозяйственных вопросов, недостаточная подготовка кадров колхозных руководителей — всё это заставило пойти на разукрупнение районов. В начале 1935 г. в Беларуси были созданы 15 новых районов. Разукрупнение отчасти шло по пути восстановления ликвидированных в 1931 г. районов, однако в списке районных центров появились и новые, ранее неизвестные названия, как Добруш, Домановичи. После разукрупнения число районов в республике достигло 88. В то же время список городских поселений, утвержденный ЦИК и СНК республики в июле 1935 г., содержал названия уже 32 городов, 67 городских посёлков (местечек) и 14 рабочих посёлков. Районный уровень АТУ хоть и был несколько разукрупнён, но не достиг идентичности с каркасом городских населённых пунктов — основных центров притяжения. В частности, ни один из новообразованных рабочих посёлков не был районным центром [3].

После непрерывных преобразований районное деление в 1935—1938 гг. в основном стабилизируется. В 1938 г. законодательное закрепление получает треть и отныне самое верхнее звено местных государственных органов — области.

В Беларуси было образовано пять областей: Минская, Витебская, Могилёвская, Гомельская и Полесская. Каждая область объединяла 15—20 районов, которых к этому времени в республике насчитывалось 90 [3].

В связи с введением областного деления города республики как административно-территориальные единицы делились на две категории: города областного подчинения и города, подчинённые районным исполнительным комитетам. К первой группе относились Витебск, Минск, Гомель, Могилёв, Мозырь, Слуцк, Полоцк, Лепель, Бобруйск, Борисов, Орша. Горсоветы этих городов непосредственно подчинялись областным исполнительным комитетам. Остальные 24 города относились к категории городов районного подчинения. Кроме городов, Указ Президиума ВС БССР от 27 сентября 1938 г. о классификации населённых пунктов Белорусской ССР определял статус 14 населённых пунктов как рабочих посёлков, а 58 – как городских посёлков. Все города и почти все городские посёлки являлись районными центрами в сложившейся системе АТУ, рабочие посёлки так и не обрели административного статуса районного уровня в иерархии [3, 7].

В Западной Беларуси, присоединённой к Белорусской ССР в конце 1939 г., было создано такое же административно-территориальное деление, как и в остальной части Беларуси: учреждены области, районы и сельсоветы. Указом от 4 декабря 1939 г. Президиум Верховного Совета СССР утвердил представление Президиума Верховного Совета БССР об образовании на присоединённой территории пяти областей: Барановичской, Белостокской, Брестской, Вилейской и Пинской. Районное деление было введено в январе 1940 г. Несмотря на то, что территория западных областей БССР была на 20% меньше территории республики до 1939 г., районов было образовано больше: 101. Это связано с тем, что сеть городских населённых пунктов здесь была гуще, хоть и размер их был меньше, как и доля городского населения в Западной Беларуси в целом [3, 8].

Власти Белорусской ССР привели категоризацию населённых пунктов Западной Беларуси в соответствие с советскими принципами. 8 городов получили статус городов областного подчинения, 36 поселений стали городами районного подчинения. Были организованы 61 городской и 5 рабочих посёлков, из бывших малых городов и крупных местечек. Особенно много было бывших городов в Белостокской области, многие из них оказались слишком малы, а их сеть слишком густой, чтобы организовать район вокруг каждого такого поселения. К востоку же от Линии Керзона, разделявшую польские и белорусские этнические земли и их различающиеся системы расселения, ряд селений по советской (но не по польской) классификации стали районными центрами. В целом АТУ 1938–1940 гг. ещё больше приблизилось к системе расселения, в основном, за счёт более логичного создания каркаса районов в присоединённых западных областях (рисунок 3) [3, 8, 9, 10].

В 1944 г., после освобождения территории Беларуси от нацистских захватчиков, число областей в БССР увеличилось. Новое областное деление учитывало некоторое сокращение территории БССР, связанное с передачей Польше 17 районов Белостокской области вместе с областным центром и 3 районов Брестской области. Президиум Верховного Совета Союза ССР 20 сентября 1944 г. утвердил постановление Президиума Верховного Совета БССР об образовании Бобруйской, Гродненской и Полоцкой областей. К Гродненской области были присоединены 6 районов бывшей Белостокской области. Вилейская область была переименована в Молодечненскую в связи с переносом административного центра в Молодечно [3].

В остальном на освобожденной от оккупантов территории Беларуси местные органы власти восстанавливались в рамках узаконенного до войны административно-территориального деления. Но её разрушительные последствия вынуждали часто отступать от закона. Так, на карте Белорусской ССР были заменены два районных центра: Жабчицы заменили Молотковичи, а Микашевичи – Ленин. В 1946 г. появились 3 новых района – Кохановский, Ореховский и Улльский, оба в Витебской области. В том же году Минск стал городом республиканского подчинения. В то же время, считаясь с фактическим положением вещей (потерю влияния в системе расселения в результате военных разрушений), Президиум Верховного Совета БССР в 1948—1955 гг. преобразовал в сельские поселения такие городские посёлки, как Ленин, Куренец, Раков, Дуниловичи, Василишки, Индура, Ляды, Мотоль, Красное, Озёры, рабочие посёлки Высочаны, Копцевичи и некоторые другие. Таким образом, в результате войны получилась парадоксальная ситуация: система расселения приблизилась к АТУ районного уровня, а не наоборот [3].

В послевоенный период, когда границы республики стабилизировались и перестали включать элементы другой системы расселения, снова наступил период, когда система расселения с городскими населёнными пунктами – основой её каркаса – была достаточно близка существовавшему АТУ. Так, в 1954 г. на 174 городских поселений приходилась сетка из 175 районов. И несмотря на то, что 27 пгт (и город Коссово) не были районными центрами, а, напротив, 29 селений были таковыми, однако эти пгт, как правило, располагались вблизи районных центров, в то время как сельские населённые пункты были единственными крупными поселениями и точками притяжения для обширных местностей (рисунок 4) [3, 11].

С середины 1950-х до середины 1960-х гг. в АТУ БССР происходили процессы укрупнения административно-территориальных единиц. В результате волн реорганизации АТУ, в Беларуси сформировался современный каркас административно-территориальных единиц, на верхнем уровне которого 6 областей и город Минск, а на базовом 117 (с 1989 г. – 118) районов и города областного подчинения.

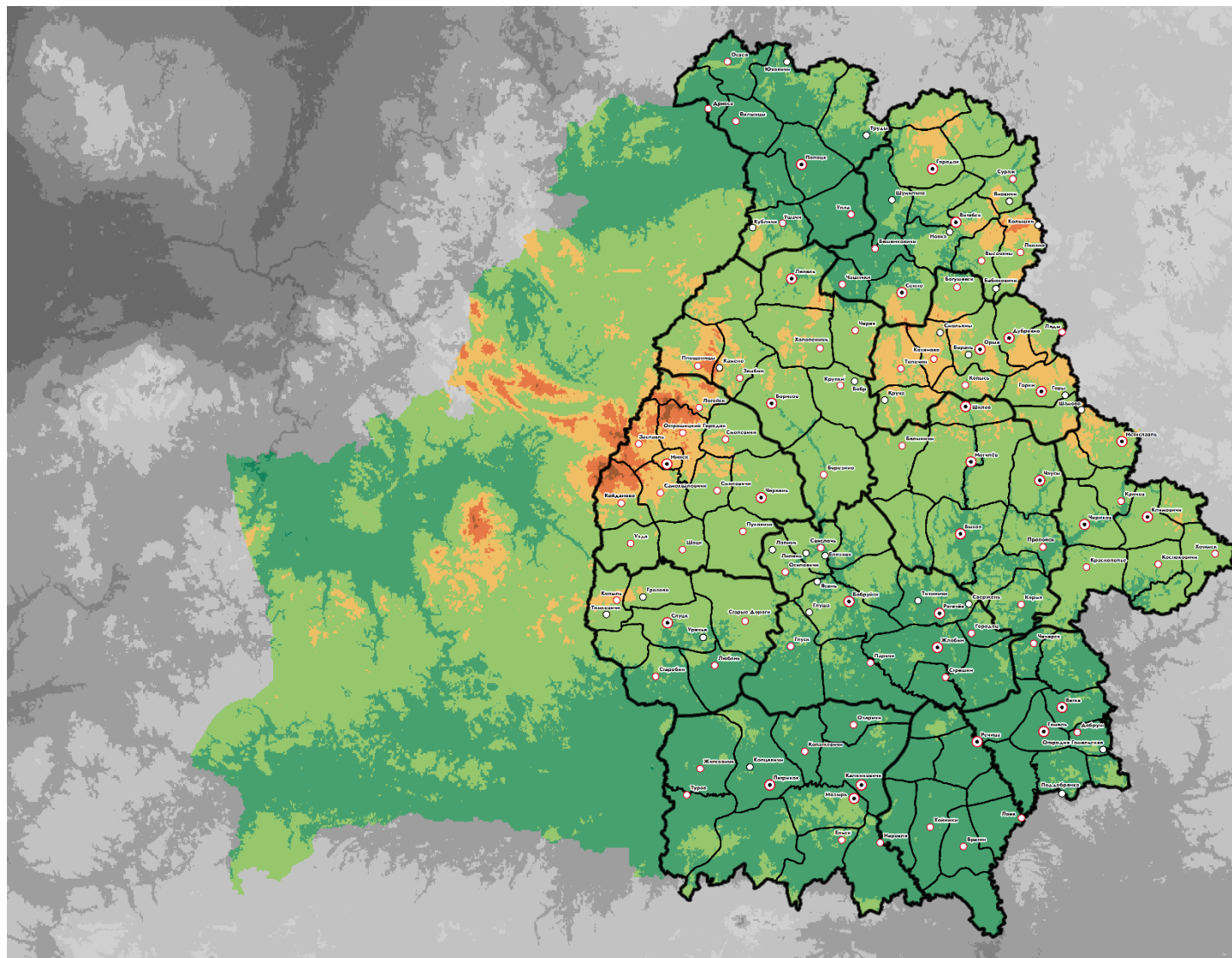


Рис. 1. Карта-схема АТУ и городских населённых пунктов БССР в 1926 г.

Чёрными линиями обозначены границы округов (толстые линии) и районов/горсоветов (тонкие линии).

Пунсонами с точками обозначены города, без точек – местечки (пгт). Красной обводкой обозначены районные центры [4, 5, 12, 13, 14].

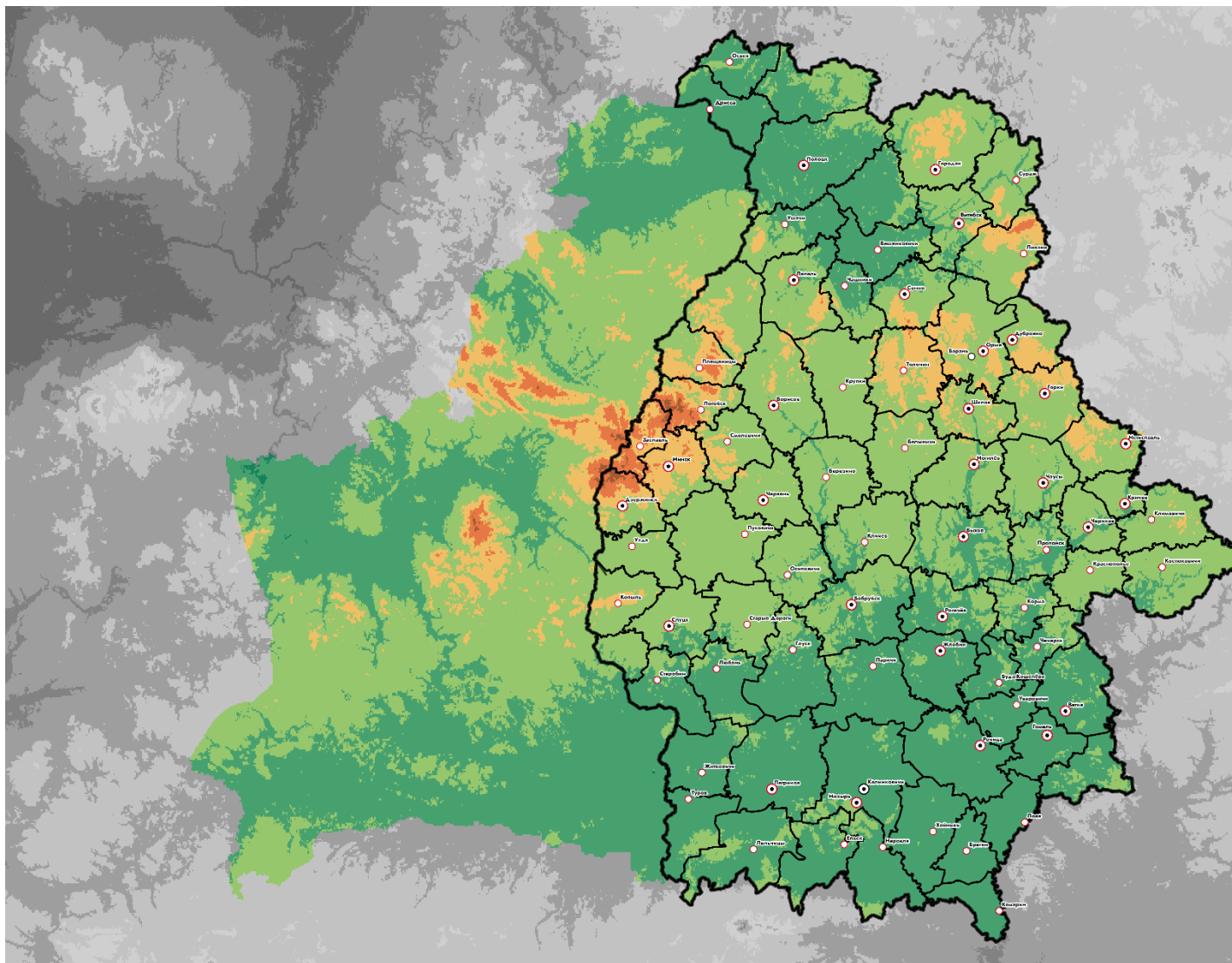


Рис. 2. Карта-схема АТУ и городских населённых пунктов БССР в 1932 г.

Чёрными линиями обозначены границы республики (толстые линии) и районов/горсоветов (тонкие линии). Пунсонами с точками обозначены города, без точек – местечки (пгт). Красной обводкой обозначены районные центры. 11 местечек без административного статуса не удалось идентифицировать [6, 12, 13].

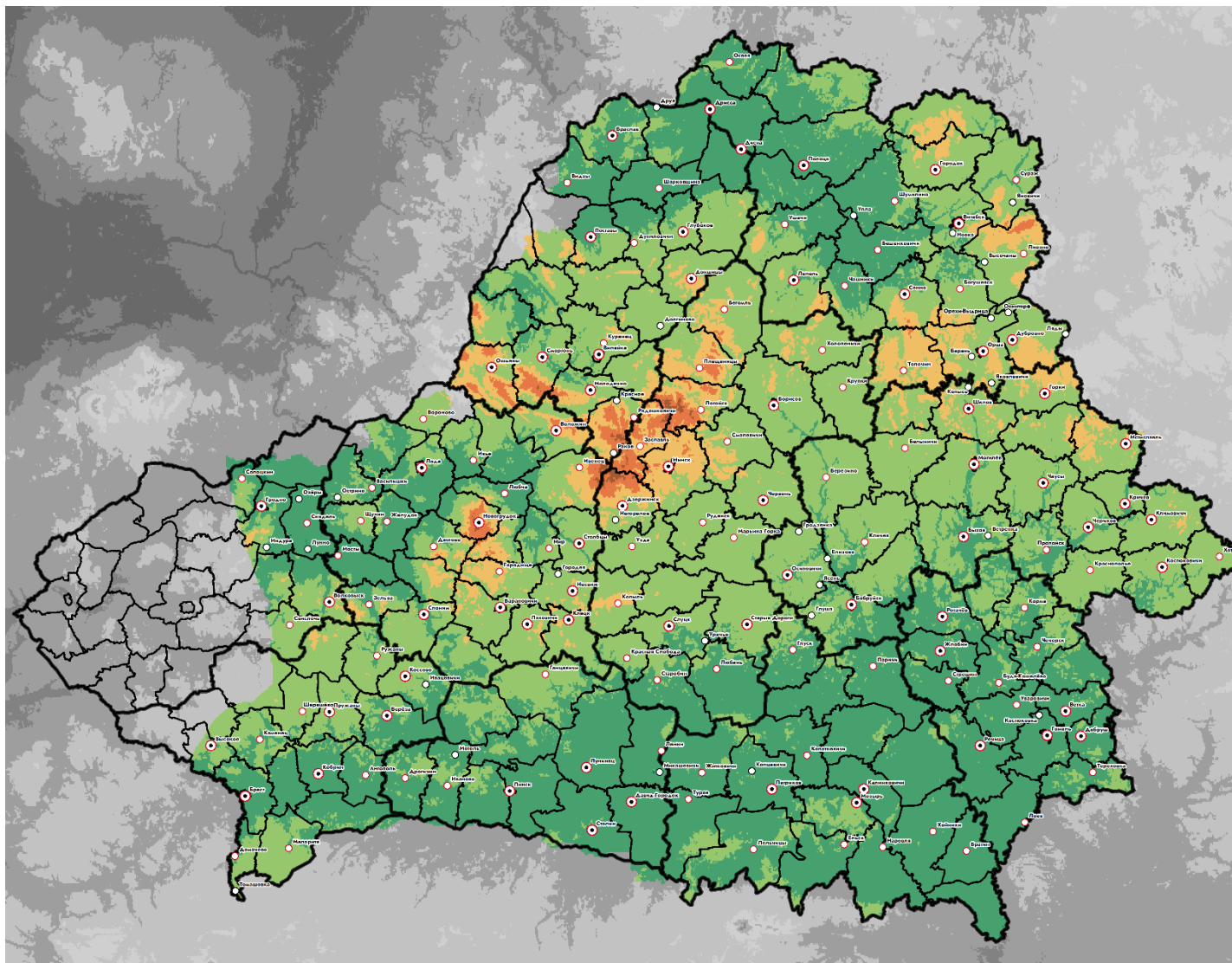


Рис. 3. Карта-схема АТУ и городских населённых пунктов БССР в 1940 г.

Чёрными линиями обозначены границы областей

(толстые линии) и районов/горсоветов (тонкие линии). Пунсонами с точками обозначены города, без точек – пгт (только в пределах Республики Беларусь). Красной обводкой обозначены районные центры [7, 8, 9, 12, 13].

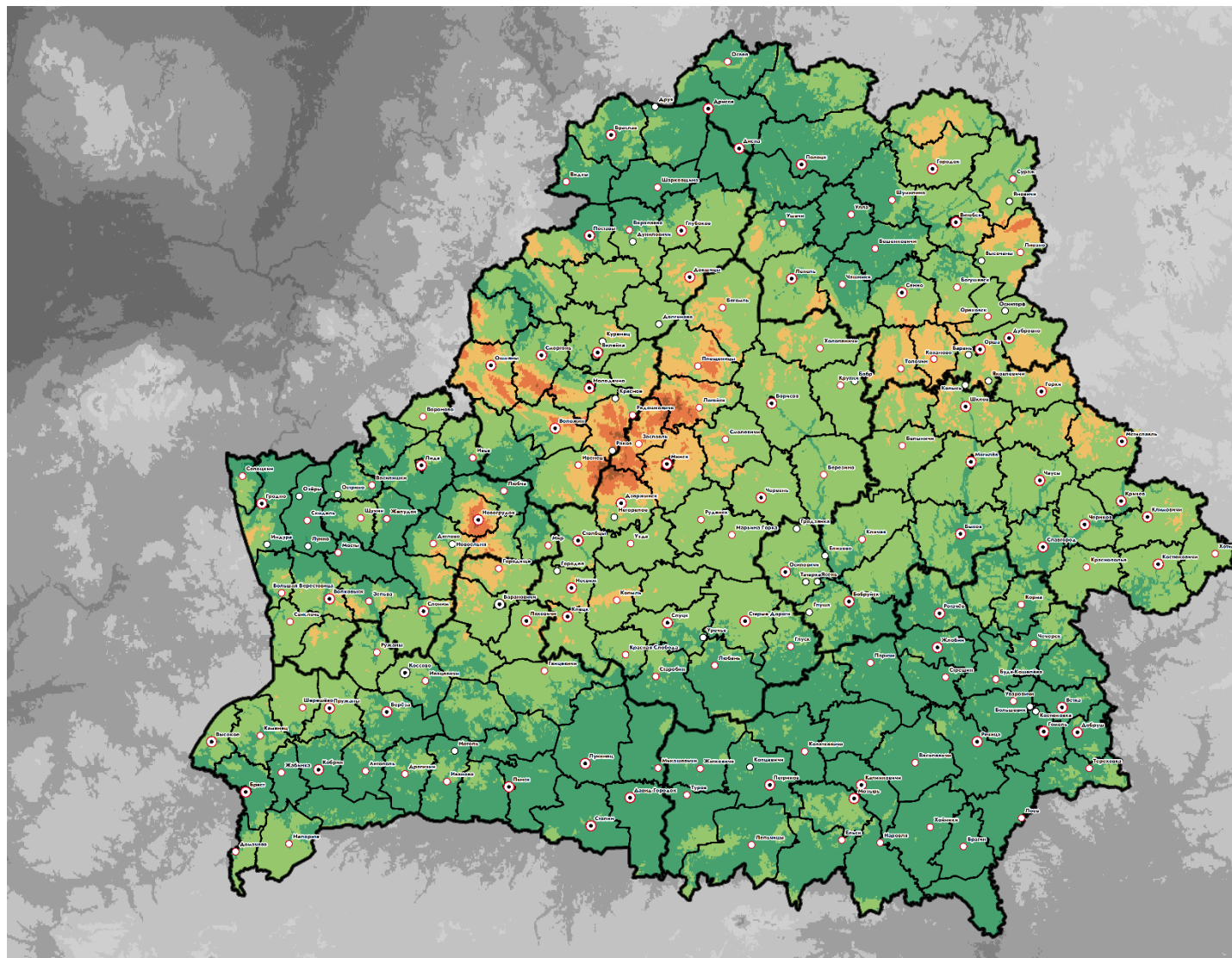


Рис. 4. Карта-схема АТУ и городских населённых пунктов БССР в 1954 г.

Чёрными линиями обозначены границы областей/Минска (толстые линии) и районов/горсоветов (тонкие линии). Пунсонами с точками обозначены города, без точек – пгт. Красной обводкой обозначены районные центры [11, 12, 13].

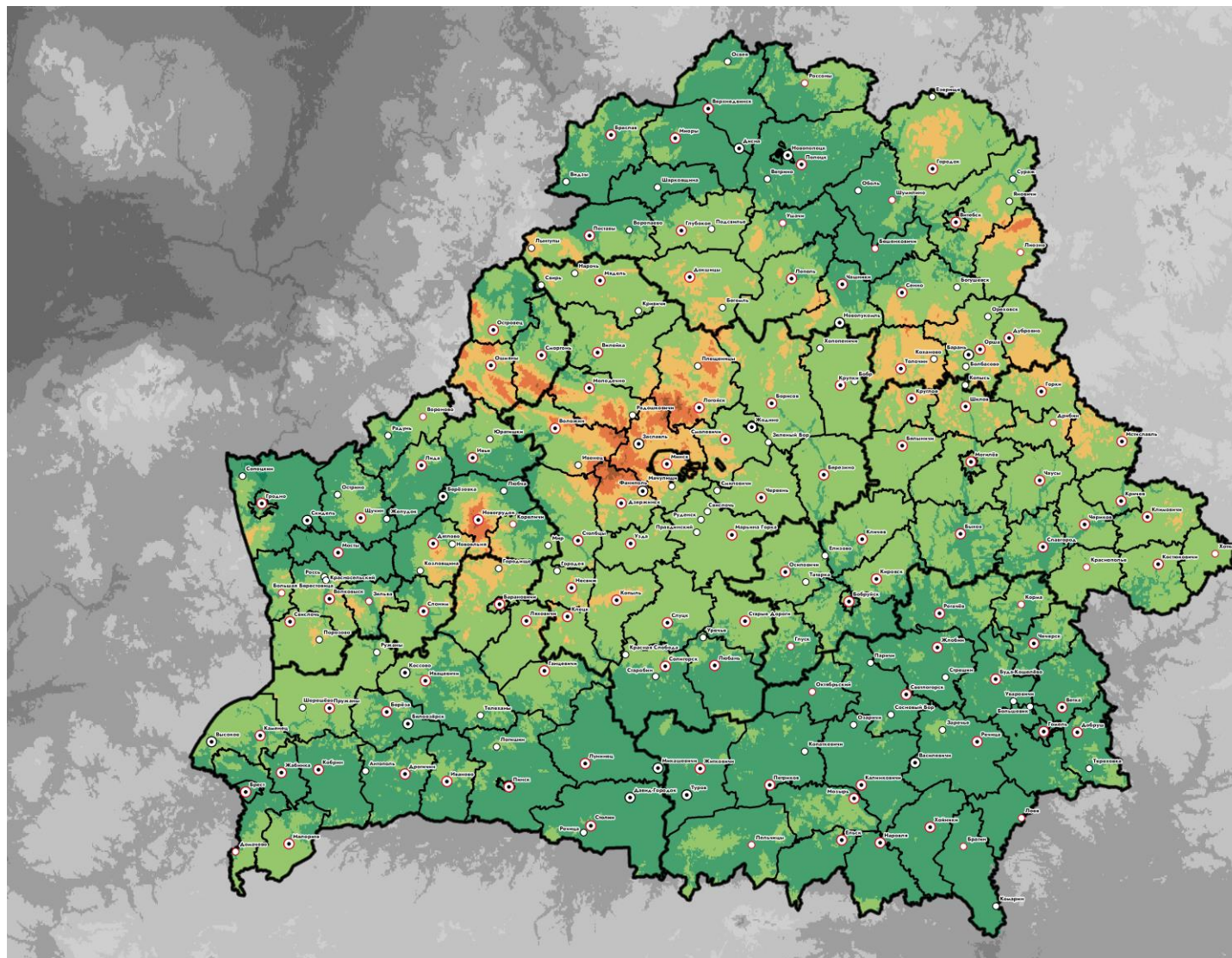


Рис. 5. Карта-схема АТУ и городских населённых пунктов Республики Беларусь в 2022 г.
 Чёрными линиями обозначены границы областей/Минска (толстые линии) и районов/горсоветов (тонкие линии).
 Пунсонами с точками обозначены города, без точек – местечки (пгт). Красной обводкой обозначены районные центры [12].

Количество городских поселений неуклонно росло вплоть до обретения Беларусью независимости, после стабилизировавшихся на уровне около 200 единиц [3, 12].

Таким образом, можно констатировать, что при формировании АТУ Белорусской ССР большое значение имела сеть опорных населённых пунктов, прежде всего, городских поселений, как фундамент и каркас существовавшей и развивавшейся системы расселения. В первые 30 лет с момента осуществления административно-территориальной реформы 1924 г. происходили постоянные изменения структуры АТУ, взаимное соответствие системы расселения и каркаса административно-территориальных единиц районного уровня время от времени было то высоким, то достаточно низким.

Тем не менее, последние почти 70 лет АТУ Беларуси как никогда за годы существования современной белорусской государственности далеко от системы расселения, где на базовом уровне сосуществуют как крошечный по площади и численности населения Кормянский район, где единственным населённым пунктом с численностью населения более 1000 чел. (а соответственно, и сколь-нибудь значимым центром притяжения) является сама Корма, так и огромный Столинский район с двумя городами, посёлком городского типа (пгт) и рядом крупных сельских населённых пунктов, некоторые из которых можно сравнивать с пгт или даже с городами (рисунок 5).

Результаты данного аналитического исследования подтверждают справедливость тезиса о несбалансированности текущего каркаса АТУ и ключевую ценность конструирования АТУ таким образом, чтобы его каркас опирался на систему расселения как на естественный географический и социальный субъект, что в итоге делает более естественным такой, казалось бы, искусственный организм как административно-территориальная единица, приближая её к понятию «община».

Все карты-схемы в данной статье созданы при помощи функционала программного обеспечения ArcGIS на основе материалов современного государственного земельного кадастра (границы районов на картах (рисунки 2–5) определены с высокой точностью благодаря данным единого реестра административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь, доступным на геопортале Публичной кадастровой карты, оттуда же взяты сведения о месторасположении населённых пунктов Беларуси), а также 4 тома Большого исторического атласа Беларуси (рисунки 1–4) и административных карт, изданных в 1920-е гг. (рисунок 1) [4, 12, 13, 14].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Города, местечки и замки Великого княжества Литовского. Энциклопедия. — Минск: Беларуская Энцыклапедыя імя Петруся Броўкі, 2009. — с. 7–16, 27–33, 44.
2. Жучкевич В.А. Города и села Белорусской ССР / В.А. Жучкевич, А.Я. Малышев, И.Е. Рогозин. — Минск: Учпедгиз БССР, 1959. — с. 5–44.

3. Административно-территориальное устройство БССР / В. А. Круталевич. — Минск: Наука и техника, 1966. — с. 31–111.
4. Всесоюзная перепись населения 1926 г. Т. 10, Белорусская Советская Социалистическая Республика. Отдел I. Народность, родной язык, возраст, грамотность. — М.: Изд-во ЦСУ СССР, 1928. — с. 6–8, 281, 290.
5. Территориальное и административное деление Союза ССР на 1-е января 1926 г. / Р.С.Ф.С.Р. Нар. комиссариат внутренних дел. Стат. отд.. — М.: Изд-во Главного Управления Коммунального Хозяйства НКВД, 1926. — с. 174–177.
6. Административно-территориальное деление Союза ССР. Изменения произошедшие за время с 1/XI-1931 г. по 1/ VII-1932 г. — М.: Издательство "Власть Советов" при Президиуме ВЦИК, 1932. — с. 112–118.
7. Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1973 гг. В трех томах. — Мн.: Беларусь, 1974. — Т. 1. — с. 305–308.
8. Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1955 гг. — Мн.: Издание Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, 1956. — Т. 1. — с. 98–103.
9. Административно-территориальное деление союзных республик СССР на 1 января 1941 года. — М.: Издательство "Ведомостей Верховного совета СССР", 1941. — с. 215–233.
10. Skorowidz gmin Rzeczypospolitej Polskiej. Część I. Województwa centralne i wschodnie. — Warszawa: Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, 1933. — s. 32–41.
11. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 марта 1954 г. — М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1954. — с. 244–259.
12. Публичная кадастровая карта [электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://map.pca.by/>. — Дата доступа: 10.11.2022.
13. Вялікі гістарычны атлас Беларусі. Том 4. — Мінск: Белкартаграфія, 2018. — с. 23, 25, 30, 42, 43, 44.
14. Карта Белорусской ССР (между 1924-1926 годами) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://q-map.ru/карта-белорусской-ср-между-1924-1926-годами>. — Дата доступа: 10.11.2022.