

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО БССР

А. С. Рыжий

*магистр политических наук, преподаватель кафедры политологии юридического
факультета БГУ, Минск, Беларусь
ryzhy@bsu.by*

В статье рассматриваются процессы становления и реорганизация административно-территориального устройства БССР в рамках периодизации, предложенной белорусским исследователем С.А. Елизаровым.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство; административно-территориальное деление; административно-территориальная единица; реформирование; реорганизация АТУ; БССР.

ADMINISTRATIVE TERRITORIAL STRUCTURE OF THE BSSR

A. S. Ryzhy

*master of Political Science, Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Law,
BSU, Minsk, Belarus
ryzhy@bsu.by*

The article deals with the formation and reorganization of the administrative territorial structure of the BSSR in the framework of the periodization proposed by the belarusian researcher S.A. Elizarov.

Keywords: administrative territorial structure; administrative division; administrative territorial unit; reforming; reorganization of territorial structure; BSSR.

В истории Белорусской Советской Социалистической Республики (БССР) территория и административно-территориальное устройство (АТУ)¹ неоднократно изменялись. В статье рассматриваются процессы становления и реорганизации административно-территориального устройства БССР в рамках периодизации, предложенной белорусским исследователем С.А. Елизаровым. На основании проводимого высшим

¹ АТУ – в данной статье понимается как целостная структурированная и иерархически выстроенная система административно-территориальных единиц, в соответствии с которыми выстраивается система органов управления, а также соотношение полномочий центральных и территориальных органов власти.

руководством СССР курса, С.А. Елизаров выделил пять основных периодов функционирования административно-территориального устройства БССР.

Первый период (1919–1923) характеризовался становлением советской белорусской государственности, поиском новых принципов и организационных форм АТУ [1, с. 6]. В условиях первых лет становления советской власти и событий советско-польской войны система административно-территориального деления (АТД)¹ менялась главным образом по инициативе с мест, а органы государственного управления приспосабливались к старой системе АТД. В связи с этим большинство проведенных административно-территориальных реорганизаций носили не системный, а тактический характер [2, с. 200]. С переходом к этапу мирного строительства, отказом от чрезвычайных мер возникла потребность и возможность реорганизации АТУ.

Для второго периода (1924–1929) свойственна коренная перестройка административно-территориального устройства БССР в ходе административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг. В данный период была создана трехзвенная система АТУ (округ – район – сельсовет), построенная с учетом перспектив экономического развития республики, задач организации управления территориями и обслуживания потребностей населения. В основу реформы была положена идея экономического районирования и необходимого соответствия между экономическим развитием и АТД, создания разноразмерных административно-территориальных единиц (АТЕ) по принципу экономического притяжения прилегающих к ним центров промышленных или торговых территорий. Это логично вытекало из основных положений марксистской теории о первичности экономического базиса над политической надстройкой и решающей роли экономических факторов в общественном прогрессе [1, с. 6]. О соответствии экономического районирования и АТД белорусский ученый-правовед В.А. Круталевич писал следующее: «в реальной действительности никогда не было “строгости соответствия” и вряд ли оно достижимо» [3, с.11]. Сложность практической реализации единства административно-территориального и экономического районирования связана с тем, что такое единство и полная пространственная совмещенность АТЕ и экономических районов могут быть достигнуты только на определенный период времени, после чего с неизбежностью вновь встает необходимость либо частичного, либо полного реформирования АТУ государства с целью приведения его в соответствие с новыми экономическими реалиями.

¹ АТД – в данной статье понимается как пространственная политико-административная карта государства, т.е. деление территории унитарного государства или субъекта федеративного государства на определенные части. АТД представляет один из элементов более широкого понятия «АТУ».

Экономическое районирование применялось в СССР для целей народно-хозяйственного экономического планирования и управления. Экономическим районом считалась территориальная часть народного хозяйства страны, характеризующаяся определённым географическим положением, территориально-хозяйственным единством, своеобразием природных и экономических условий и исторически сложившейся производственной специализацией, основанной на территориальном общественном разделении труда. Считалось, что экономическое районирование в СССР применялось для обеспечения рационального размещения производительных сил, специализации и комплексного развития хозяйства в целях всемерного повышения эффективности общественного производства [4, с. 24]. С течением времени БССР стала целиком составлять один экономический район СССР.

Административно-хозяйственная реформа 1924–1927 гг. не была завершена. Незавершенность реформы обусловлена тем, что в конце 1920-х гг. руководство СССР взяло курс от новой экономической политики к политике ускоренного строительства социализма. Это привело к жесткой централизации и перестройке управленческого аппарата, который должен был обеспечить индустриализацию и коллективизацию. Фактически с начала 1930-х гг. произошел отход от принципов экономического районирования в пользу административно-политического районирования [5, с. 13].

Основным направлением административно-территориальных изменений третьего периода (1930–1953) было разукрупнение АТЕ в условиях укрепления функционирования классической административно-командной системы. Разукрупнение способствовало реализации курса на осуществление политики жесткого партийно-государственного контроля за всеми сферами жизнедеятельности советского общества. Как отмечает С.И. Елизаров: «чем меньше административно-территориальная единица, тем легче было этот контроль осуществлять» [1, с. 7].

На протяжении всего третьего периода происходили частые изменения административно-территориального устройства БССР: ликвидация округов в 1930 г., укрупнение районов в 1931 г., разукрупнение районов и создание четырех приграничных округов в 1935 г., образование областей в 1938 г., установление советского административно-территориального деления на западнобелорусских землях в 1939 г., организация новых областей и районов в 1944–1946 гг. Процесс разукрупнения достиг своего максимума в БССР в 1946 г. и был приостановлен, так как в условиях послевоенного восстановления экономики дальнейший рост административного управленческого аппарата и связанные с этим расходы были невозможны [2, с. 149]. Частые изменения АТУ БССР в этот период были следствием поиска форм организации и иерархического построения местной власти и управления, которые бы в наибольшей

мере отвечали политическому курсу и новым задачам развития советского общества.

Четвертый период (1954–1964) связан с укрупнением АТЕ БССР. Данный курс соответствовал новым задачам по повышению роли и ответственности местных органов управления в решении социально-экономических вопросов. Определяющим мотивом смены вектора административно-территориальных реорганизаций выступали задачи сокращения и удешевления административно-управленческого аппарата и обеспечения кадрами руководителей и специалистов колхозно-совхозного производства. В БССР было осуществлено укрупнение сельсоветов, в два раза сократилось количество областей и сельских районов [6, с. 26]. Несмотря на специфику целей и задач этой реформы, следует признать, что по своим результатам (каждый третий район БССР был упразднен) она в целом соответствовала общей тенденции, наблюдавшейся в послевоенной Европе – сокращению общего количества и укрупнению низовых административных единиц [7, с. 58]. Однако проводившееся опытным путем, без предварительной научной разработки и определения рациональных границ укрупнение АТЕ лишь частично решило поставленные задачи. На заключительном своем этапе указанная реорганизация усложнила управление и обслуживание населения на уровне районов, усилила недовольство нижнего и среднего звеньев партийно-советского аппарата политикой союзного руководства.

Пятый период (1965–1991) – стабилизация АТД БССР. В данный период руководством СССР в противовес многочисленным предыдущим перестройкам был взят курс на обеспечение стабильности АТД, которое (за исключением районных «контрреорганизаций» 1965–1966 гг.) практически не изменялось. Во-первых, этот курс отражал усталость общества от постоянных и импульсивных реорганизаций. Во-вторых, данный курс выражал стремление партийно-советского аппарата обеспечить прочность своего положения, получить гарантии сохранения своего места в системе власти и создать понятный механизм движения по служебной лестнице. Основные изменения в АТД БССР проходили за счет повышения статуса городских поселений, что было следствием, с одной стороны, роста уровня промышленного развития республики и численности городского населения, с другой – необходимости развития социальной инфраструктуры населенных пунктов (главным образом районных центров) путем расширения их материально-финансовой базы. Если проблемы развития средних городов получили новый импульс и в их решении был замечен прогресс, то в отношении составлявших абсолютное большинство малых городских поселений ситуация оставалась неизменной. Этап «перестройки» не затронул систему АТУ страны, хотя разработка проектов совершенствования на основе совмещения административно-территориального и экономического районирования,

начатая белорусскими учеными с середины 1970-х гг., продолжалась. Однако проекты оставались только теоретическими разработками, не востребованными властными структурами БССР [1, с. 8].

Таким образом, процесс административно-территориальных преобразований с 1919 г. до середины 1960-х гг. носил перманентный характер. Опыт реорганизации АТУ БССР свидетельствует, что советское руководство стремилось использовать систему АТУ для наиболее эффективного решения практических задач по социалистическому переустройству общества, как одно из средств реализации приоритетных политических и социально-экономических задач, присущих каждому отдельному периоду трансформации политической системы СССР. Соответственно, АТУ подвергалось реорганизации с изменением или корректировкой властных приоритетов:

первый период (1919–1923) – курс на создание советской системы органов власти и соответствующей системы АТУ государства;

второй период (1924–1929) – коренная реорганизация АТУ, реализации единства административно-территориального и экономического районирования; курс на проведение новой экономической политики;

третий период (1930–1953) – разукрупнение АТЕ, укрепление административно-командной системы; курс на осуществление политики жесткого контроля;

четвертый период (1954–1964) – укрупнение АТЕ, сокращение и уменьшение расходов на содержание административно-управленческого аппарата; курс на повышение роли и ответственности местных органов власти в решении социально-экономических вопросов;

пятый период (1965–1991) отказ от кардинальных реформ административно-территориального устройства, стабилизация АТУ; курс на обеспечение стабильности и прочности партийно-советского аппарата.

Отметим, что с изменением логики политических и социальных связей, в новых экономических условиях, необходимость совершенствования АТУ, в обозримом будущем, будет становиться все более актуальной.

Библиографические ссылки

1. *Елизаров С. А.* Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) : автореф. дис. на соиск. уч. степ. доктора ист. наук / С. А. Елизаров; Белорусский государственный университет. Минск, 2012. 45 с.

2. *Елизаров С. А.* Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) / С. А. Елизаров. Гомель: ГГТУ им. П.О. Сухого, 2009. 222 с.

3. *Круталевич В. А.* Административно-территориальное устройство БССР / Акад. наук БССР. Ин-т философии и права. Минск : Наука и техника, 1966. 133 с.

4. *Буювич Т. В.* Формирование территории БССР и ее административно-территориальное устройство в 1920-е гг. / Т.В. Буювич // Белорусский исторический обзор. 2022. №2 (7). С.22-39.

5. *Лапановіч С. Ф.* Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Савецкай Беларусі ў 1919–1939 гг. / С. Ф. Лапановіч // К 100-летию провозглашения БССР : материалы респ. науч.-практ. конф. (Минск, 18 янв. 2019 г.) / УО «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь»; [редкол.: В. И. Павлов (пред.), А. И. Мурашко, С. А. Семенова]. Минск, 2020. С. 10 – 15.

6. *Елизаров С. А.* Реорганизация административно-территориального деления БССР в 1965-1966 гг. /С.А. Елизаров // Веснік Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. 2011. № 1. С. 26-30.

7. Местное самоуправление в Беларуси / В. Н. Кивель [и др.]; под науч. ред. И. П. Сидорчук. Минск : Тонпик, 2007. 416 с.