

## АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В БССР (1930 – 1938 гг.)

В 1924 – 1927 гг. в результате административно-хозяйственной реформы в БССР сложилась новая административно-территориальная система: округ – район – сельсовет. Реформа эта ориентировалась на нэповскую модель экономического развития и переход от собственно административно-политического деления к делению, основанному на системе объективно сложившихся экономических единиц и совмещавшему административное и экономическое районирование. С конца 20-х гг. на смену НЭПу приходит иная стратегическая линия – линия на «форсированное строительство социализма» с усилением роли государственного централизованного управления обобществленным народным хозяйством. В связи с этим меняется и сущность работы государственных органов – централизованное планирование и всеобщий контроль выполнения планов становится основным методом государственного управления. Это, в свою очередь, привело и к реконструкции системы административного деления, которая рассматривалась партийно-советским руководством страны как одно из средств решения новой политической задачи.

Решающим толчком к пересмотру сложившейся в 20-е гг. административно-территориальной системы сыграл курс на массовую форсированную коллективизацию сельского хозяйства. Первые месяцы ее осуществления выявили недостатки в работе районных и сельсоветовских структур, потребность упрощения системы управления и прямого подчинения центру, минувя округа, местные органы власти (прежде всего районов как «узловых пунктов осуществления директив партии и Советской власти»), укрепления низового партийно-советского аппарата работниками, способными наиболее эффективно проводить партийную линию в деревне. В связи с этим 15 июля 1930 г. ЦК ВКП(б) принимает постановление «О ликвидации округов», в котором подчеркивалось: «Во всей работе по ликвидации округов необходимо исходить из основной задачи – максимального приближения партийного, советского, хозяйственно-кооперативного и профсоюзного аппарата к району и деревне» [3, д.3773, л.14]. Соответствующее постановление 23 июля было принято ЦИК и СНК СССР, а 26 июля – ЦИК и СНК БССР [5, с. 73-76].

Ликвидация округов должна была осуществиться в очень короткие сроки – до 1 октября 1930 г., что вполне соответствовало новой политике «форсированного строительства социализма» и «скачка в социалистическое будущее». Практическая реализация программы перестройки системы управления территориями

проходила сложно. Главной проблемой стала организация перемещения бывших ответственных окружных работников на работу непосредственно в районы. Значительная их часть всеми силами стремилась остаться в городах или получить место в районах, близко расположенных от крупных городов или железнодорожных станций. Многие работники искали любые основания, чтобы оттянуть отъезд на новое место, или вообще отказывались от нового назначения.

Руководство СССР и БССР, обеспокоенное таким положением, принимало срочные меры. Для исправления положения по решению XVI съезда ВКП(б) на выполнение директивы по ликвидации округов были мобилизованы мощные структуры партийной контрольной комиссии и рабоче-крестьянской инспекции. В сентябре 1930 г. Президиум и Партколлегия ЦК КП(б)Б приняло постановление «Об ответственности тех, кто уклоняются или оттягивают отъезд в район». Для срочного рассмотрения дел коммунистов, которые не выполняли постановления о неотложном выезде в районы, были созданы по Минску, Витебску, Гомелю, Бобруйску и Могилеву «партийные тройки» ЦК КП(б)Б. В постановлении особо подчеркивалось, что «невыезд или оттяжка выезда в район будет рассматриваться как самое тяжелое нарушение партийной дисциплины» [3, д.3773, л.43].

Во-вторых, очень сложной оказалась проблема обеспечения руководства множеством районов со стороны центральных республиканских органов, хотя это, по существу, и являлось решающим мотивом ликвидации округов. В первые месяцы после ликвидации округов руководство из центра районами осуществлялось главным образом путем посылки многочисленных телеграмм и инструкций. Например, по линии Наркомфина районы за месяц получали в среднем по 68 циркуляров, по линии Белплодоовощи – по 64, при этом нередко циркуляры посылались в таком виде, что районные работники не могли понять из них ничего [6, с. 15]. «Живая связь» путем направления в районы представителей центральных органов (как главный метод управления районами) осуществлялась во-первых, слабо, а во-вторых, от случая к случаю.

Постановлением ЦИК и СНК СССР «О ликвидации округов» райисполкомам передавались права и обязанности окрисполкомов, а также их «материальные средства и культурные силы» для того, чтобы сделать из них «крепкие и близкие к населению органы власти по руководству всей политической, хозяйственной и социально-культурной жизни районов». Это сопровождалось своеобразным «переделом» собственности в пользу центральных органов – в ведение райисполкомов передавались только предприятия местного значения, а все более-менее крупные предприятия закреплялись «за краевыми (областными) исполнительными комитетами и центральными органами союзных республик» [5, с. 74]. Только в конце 1931 г. постановлением ЦИК и СНК СССР местные органы получили право пополнять свой местный бюджет за счет отчислений от налога с предприятий союзного и республиканского значения, расположенных территориях их районов [8, с.45, 48]. В результате районы, даже в условиях быстрого промышленного развития республики и географического расширения промышленных зон за пределы крупных городов, так и не стали реальными полноправными субъектами экономической деятельности, не превратились в целостные административно-хозяйственные единицы. Наоборот, они еще в большей степени, чем прежде, стали ориентироваться на преимущественное выполнение административных функций.

По решению высших партийно-советских органов ликвидация округов должна была проводиться без изменения границ районов. Тем не менее в 1930 г. вопросы пересмотра сельской районной сетки административно-территориальной системы БССР не снимались с повестки дня. В декабре 1930 г. 3-я сессия

ЦИК БССР 9 созыва подняла вопрос о реорганизации районного деления республики. Через полгода, в июне 1931 г., Бюро ЦК КП(б)Б приняло постановление о перерайонировании территории БССР [1, д.42, л.1]. В письме в ЦК ВКП(б) необходимость этого шага объяснялась следующим образом: «Размещение промышленных предприятий, обобществление и производственная специализация сельского хозяйства требуют соответствующего корректирования существующих административных границ с целью максимального приближения последних к выявившимся и намечаемым производственным районам, представляющим собой определенный промышленный и сельскохозяйственный комплекс» [2, д.271, л.213].

Цели реформы 1931 г., по существу, касались преобразования всей системы районного деления: создание производственно-административных районов при единстве их основного производственного направления, приближение центрального аппарата к районам и укрепление районного и сельского аппарата, создание более мощных районов как хозяйственных единиц, усиление плановой работы.

Производственное районирование должно было основываться прежде всего на единстве энергетической базы для определенной территории. Важнейшими факторами в производственном районировании определялись также наличие и географическое размещение торфяных и лесных массивов, водных энергетических ресурсов, уровень и перспективы промышленного развития, учет процессов обобществления сельских хозяйств, производственная специализация сельского хозяйства.

На практике эти принципы совмещения экономического и административного районирования, использовавшиеся в период НЭПа, в новых условиях не отвечали требованиям дня. Времени для серьезной проработки вопроса не было, следовало действовать «большевистскими темпами», в связи с чем все свелось только к ликвидации некоторых наиболее экономически слабых районов, традиционно дефицитных и уступавших по площади средним республиканским показателям. В 1931 г. было ликвидировано 23 района, что было оформлено постановлением ЦИК и СНК БССР от 8 июля 1931 г. [5, с. 76-80]. Годовая экономия от этого сокращения по административным расходам составила около 5 млн. руб., а до 400 работников районного звена были перекинута на укрепление других районов и сельсоветов [2, д.271, л.210].

После ликвидации окружного звена и укрупнения ряда районов достаточно очевидными стали излишне большие размеры административных районов, которые в условиях ужесточения централизованного управления оказались трудно управляемыми. Дробление районов диктовалось необходимостью более конкретного управления процессами массовой коллективизации на этапе ее завершения, когда основной партийной задачей стало организационное укрепление уже сложившейся колхозно-совхозной системы. Ноябрьский (1934 г.) Пленум ЦК ВКП(б) в целях «завершения начатого еще при ликвидации округов районирования и полного приближения органов управления к селу» дал указание преобразовать политотделы МТС в обычные райкомы партии, а «особенно большие районы разбить на несколько новых районов».

В свою очередь Бюро ЦК КП(б)Б 15 декабря 1934 г. приняло постановление «Аб выдзяленні новых раенаў па БССР» [1, д.206, л.4]. В идеале предполагалось, что новые районы должны быть образованы при наличии на их территориях МТС. Однако реально осуществить это условие было сложно: на 1 ноября 1934 г. в республике действовало 76 МТС, которые обслуживали только 66 сельских районов из 73, да и те охватывали своей деятельностью только 61,7% колхозов в обслуживаемых районах [7, с. 55].

Времени для детальной проработки вопроса не было – необходимо было (в духе того времени) в кратчайшие сроки отчитаться о выполнении решений Пленума ЦК ВКП(б). В связи с этим вся реорганизация 1935 г. проводилась в спешке и свелась к восстановлению некоторых ранее ликвидированных районов в их прежних границах.

Было предложено несколько вариантов дробления АТД республики – образование от 10 до 15 новых районов. При этом все предлагаемые к образованию новые районы условно разделялись на три группы. Создание первой группы районов обосновывалось существованием на выделяемых территориях достаточно крупных МТС (Ветринский, Меховский, Хотимский, Паричский, Домановичский и др.). Вторую группу новых административных районов предлагалось создать при условии образования на их территориях уже в 1935 г. МТС (Василевский, Копаткевичский и др.). Третья группа предлагаемых к образованию районов не имела формального условия – наличия МТС или создания их в ближайшем будущем – и образование этих районов объяснялось необходимостью «приблизить руководство к местам» (Городищенский, Светиловичский, Шацкий и др.).

По всем указанным группам обоснование необходимости создания новых районов обязательно содержало один центральный аргумент – «уменьшение радиуса обслуживания райцентрами населения». Такой подход к административно-территориальному устройству логически вытекал из официальной линии командно-административной системы на постоянный и мелочный контроль со стороны вышестоящих органов за нижестоящими в условиях продолжавшейся массовой коллективизации. При этом, безусловно, приоритет отдавался непосредственному посещению руководителями подконтрольной территории. Этот тип руководителя как положительный образец постоянно противопоставлялся типу руководителя-бюрократа с присущей ему манерой общения с помощью технических средств (телеграф, телефон, почта).

22 января 1934 г. Бюро ЦК КП(б)Б утверждает перечень вновь создаваемых 15 районов [1, д.249, л.7], а 12 февраля, после согласования этого вопроса в Москве, постановление ЦИК и СНК БССР «О новой сети районов Белорусской ССР» официально оформило создание этих районов [5, с. 80-83]. Все новые 15 районов без существенных изменений были воссозданы в их прежних границах: 6 из них были ликвидированы в 1927 г., 9 – в 1931 г. После этого разукрупнения в республике стало 88 районов.

По сути, с начала 30-х гг. явно прослеживается отход от принципов административно-хозяйственного районирования 20-х гг. в пользу районирования административно-политического. Район перестает рассматриваться как низовая комплексная экономика-территориальная единица, а предстает как единица административно-политическая (надстроечная) с превалированием политических приоритетов (прежде всего задач массовой коллективизации), формировавшаяся 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 большие 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 некоторых республиках. В БССР было принято решение о частичном восстановлении окружной системы. Официально создание 4 округов (Мозырского, Слуцкого, Лепельского и Полоцкого) объяснялось в традиционных выражениях: «В целях укрепления руководства советскими и хозяйственными органами, а также улучшения хозяйственной и культурной работы в районах». Вместе с этим огромное значение в данном случае имело и еще одно обстоятельство – секретное постановление ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по усилению охраны границ БССР». Не случайно проект решения ЦИК и СНК БССР об организации административно-территориальных округов был утвержден на заседании Бюро ЦК КП(б)Б 21 июня 1935 г. при обсуждении мероприятий по выполнению этого постановления ЦК ВКП(б). Одновременно ставилась задача разработки практических мер по укреплению и охране границ, «вычышчэнню пагранакруг і раёнаў ад антысавецкіх элементаў». Была создана специальная комиссия «Па праверке ўсяго асобнага састава пагранакруг і раёнаў» [1, д.245, л.11]. Официально образование округов было оформлено постановлением ЦИК и СНК БССР 21 июня 1935 г. В состав Мозырского округа вошли 9 районов, Слуцкого – 6, Лепельского – 4, Полоцкого – 5 [5, с. 83-64]. Территория округов составила 36022 км<sup>2</sup>. (28,8% общей территории республики), на которой проживало 1122150 человек (20,6%).

С начала существования округов возникли проблемы взаимоотношений между районными, окружными и республиканскими органами. По сложившейся за 5 лет привычке республиканские и районные органы по-прежнему решали вопросы непосредственно друг с другом, игнорируя окружной аппарат. На это неоднократно указывали окружные органы в обращениях в высшие республиканские партийные и советские инстанции. Так, в конце 1935 г. Оргбюро КП(б)Б и Оргкомитет по Мозырскому округу отмечали, что «несмотря на наличие округа, районные организации в большинстве случаев стремятся непосредственно связываться с республиканскими центрами по линии своих организаций, минуя округ, и наоборот: наркоматы и республиканские центры сносятся непосредственно с районными организациями через голову округа...» [4, д. 1, л.28].

В 1937 г. началась работа по подготовке перехода к областному делению республики. В архивах удалось обнаружить только проекты областного деления, подготовленные осужденными по Ст. «Вредительство» специалистами по административно-территориальному делению Г. Бондарем и И.Петровичем. Свои проекты они строили на принципах экономического районирования 20-х гг.: размещении энергетики, промышленности, специализации сельского хозяйства, а также учета состояния сети путей сообщения. Оба проекта выделяли четыре главных экономических района в республике: Полоцко-Витебско-Оршанская группа районов с БелГРЭС как объединяющим энергетическим комплексом, Минско-Бобруйско-Слуцкая с тремя энергетическими узлами (Минский, Борисовский, Бобруйский), Могилевско-Кричевско-Рогачевская группа районов, слабая энергетическая база которой в ближайшем будущем должна была усилиться за счет строительства трех электростанций (Пропойской, Могилевской и Кричевской), Гомельско-Мозырско-Туровская группа районов с энергетическим центром на основе Василевичского торфомассива.

Соответственно, и проект Г.Бондаря, и проект И.Петровича предполагали образование 4-х областей: Витебской, Минской, Могилевской и Гомельской (отличались эти проекты только районным составом отдельных областей) [2, д. 1069, л.11-15, 42-44].

Как показывают дальнейшие события, основные идеи и конкретные параметры этих проектов (прежде всего проекта И.Петровича) и были реализованы на практике, за исключением одного важного дополнения – было принято решение

об образовании еще одной, Полесской области. Полесский регион выделялся среди остальных территорий республики своими природными и экономическими условиями: высокой степенью лесистости и заболоченности земель, отсутствием крупных промышленных центров, неразвитой системой путей сообщения, что не позволяло эффективно выполнить основное предназначение создаваемого областного звена АТД – «усилить конкретное, оперативное руководство районами». Промышленность области была представлена небольшими предприятиями. В совокупности с приграничным положением эти обстоятельства и послужили основным аргументом за создания на территории Полесья еще одной области.

Постановлением I сессии Верховного Совета БССР от 15 января 1938 г. и Президиума ЦИК БССР от 20 февраля 1938 г. в Советской Беларуси было создано 5 областей: Минская (20 районов), Витебская (20 районов), Могилевская (21 район), Гомельская (14 районов) и Полесская (15 районов) [5, с. 85-87].

Период 1930 – 1938 гг. наглядно показывает, что партийно-советское руководство и СССР, и БССР рассматривало административно-территориальное устройство как одно из средств реализации конкретных политических приоритетов. Соответственно, и само это устройство менялось с изменением или корректировкой этих приоритетов. Переход на рубеже 20 – 30-х гг. к политике форсированной индустриализации и сплошной коллективизации потребовал создания адекватной сверхцентрализованной системы управления. Ликвидация округов в 1930 г. позволила упростить весь механизм передачи приказов от центральных органов к низовым, обеспечить контроль за их деятельностью. В условиях жесткой борьбы за проведение сплошной коллективизации сельского хозяйства и усиления регламентации всех сторон жизни села районы стали решающим звеном республиканского АТД. И чем меньше был район, тем легче его было контролировать. Во второй половине 30-х гг., уже в новых условиях «победившего социализма» целям оперативного контроля уже больше соответствовала более сложная, многоступенчатая система – и первоначально частично воссоздаются округа, а затем – области. В итоге всех этих реформ основные звенья АТД – области и районы – сохранили преимущественно административные функции, функции обслуживания населения и частично, в урезанном виде (в сфере сельского хозяйства и местной промышленности) функции хозяйственного руководства. К концу 30-х гг. произошла замена административно-хозяйственного деления 20-х гг. системой собственно административной, в которой решающим стал принцип «обеспечения оперативного и постоянного контроля».

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Национальный архив Республики Беларусь. Ф.4. Оп.3.
2. Национальный архив Республики Беларусь. Ф.4. Оп.21.
3. Национальный архив Республики Беларусь. Ф.101. Оп.1.
4. Государственный архив общественных объединений Гомельской области. Ф.69. Оп.2/а.
5. Административно-территориальное устройство БССР: Справочник. В 2-х т. Т.1 (1917 – 1941). – Мн., 1987.
6. Сацыялістычнае будаўніцтва. – 1930. – № 11-12.
7. БССР к XI з'езду Саветаў. – Мн., 1935.
8. Лужин А.В. Административно-территориальное устройство Советского государства. – М., 1969.

#### SUMMARY

*The article is devoted to the issues of administrative and territorial division of the BSSR in the 30-ies. The close connection of this process with alterations of the authority's priorities under the circumstances of forced socialism building has been shown.*