

УДК 947 (476) : 342.26

С.А. ЕЛИЗАРОВ

## АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ БЕЛАРУСИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К МИРНОМУ РАЗВИТИЮ (МАРТ 1921 – 1923 г.)

*В статье дана характеристика системы административно-территориального деления Советской Беларуси, сложившейся после Рижского мирного договора. Отмечается, что с началом периода мирного развития в ССРБ разрабатывается проект совершенствования административно-территориального деления, не выходящий за пределы его прежней структуры и основанный на принципах внутригубернского реформирования. Главными задачами этого реформирования было удешевление и укрепление уездного и волостного аппаратов управления, улучшение их деятельности и создание более благоприятных условий для обслуживания населения. Однако его реализация была отложена в связи с реальностью планов укрупнения территории республики и развернувшимися в Москве спорами относительно принципов перестройки системы административно-территориального деления. Тем не менее, уже в марте 1923 г. (задолго до официального решения о первом укрупнении БССР) белорусским руководством был подготовлен на основе принципов экономического районирования проект создания новой системы административно-территориального деления Советской Беларуси с учетом присоединения к республике Витебской и Гомельской губерний.*

Рижский мирный договор (март 1921 г.) официально закрепил западную границу Советской Беларуси, в состав которой вошли 6 неполных ее уездов, оставшихся после перехода в состав Польши западной части республики, а также Радошковичская, Хотеничская и Крайская волости бывшей Виленской губернии. Борисовский уезд потерял Докшицкую, основную часть Тумиловичской и часть Мильчанской волостей. Минский уезд сократился на 3 волости в полном составе (Ивенецкая, Перешайская и Столпецкая), к тому же в состав Польши перешла большая часть Заславльской, Засульской, Раковской, Рубежевичской и Сверженской волостей и небольшая часть Могильнянской волости. От Слуцкого уезда в состав Польши отошли Говезнянская, Грицевичская, Заостровичская, Клецкая, Круговичская, Ланьская, Ляховичская, Медведичская и Синявская волости полностью, а также части Мильковичской, Вызнянской, Поцейковской, Телядовичской и Киевичской волостей. Мозырский уезд сократился на Чучевичскую, Лаховскую, Хорскую и Березовскую волости, большую часть Ленинской волости и небольшие части Туровской, Тонежской и Дяковичской волостей. В результате территория Слуцкого уезда в сравнении с довоенными размерами уменьшилась на 43%, Минского – на 32%, Мозырского – на 28%, Борисовского – на 7%. Площадь Бобруйского и Игуменского уездов не изменилась [1, д. 180, л. 30, 43, 48, 143-149; 2, д. 4325, л. 5-6]. В целом территория ССРБ образца августа 1920 г. в результате Рижского договора сократилась с 107 202 кв. в. до 45 969 кв. в. (т.е. на 62 233 кв. в. или на 58%) [подсчитано по: 3, с. 182, 247].

Завершение процесса оформления западной границы Советской Беларуси позволило вновь вернуться к решению проблемы совершенствования республиканского административно-территориального деления. 23 марта 1921 г. Президиум ЦИК республики принял решение “в целях пересмотра и внесения необходимых изменений в существующие ныне административные уездные и

волостные границы на территории Белоруссии при Наркомвнуделе образовать Комиссию”, получившую официальное название “Административная комиссия по пересмотру и установлению границ на территории Белоруссии” [4, д. 1, л. 21].

За 1921 – 1923 гг. изменения в административно-территориальном делении Советской Беларуси были незначительны. Постановлением Президиума ЦИК ССРБ с 1 июля 1921 г. Заболотская (Любаньская) волость Бобруйского уезда перешла в состав Слуцкого уезда. Инициатива исходила от самого местного населения волости, которому было выгодно иметь уездным центром Слуцк, расположенный в 40 в. от волости, нежели находившийся в 125 в. Бобруйск [4, д. 2, л. 91]. 1 августа 1923 г. Президиум республиканского ЦИК решил “до окончательного разрешения вопроса о перераспределении районов и выделении округов” Узденскую волость Борисовского уезда прикрепить к Минскому уезду [5, д. 175, л. 70-об.].

Наиболее существенные перемены произошли на уровне сельсоветов, которые в начале 20-х гг. были созданы практически в каждом относительно большом сельском населенном пункте. 7 октября 1922 г. ЦИК ССРБ принял новое “Положение о Сельских Советах”, согласно которому условием для образования сельсовета было наличие не менее 400 жителей. В сельских населенных пунктах до 400 жителей отдельные сельсоветы не создавались, а население могло объединяться с соседними селениями для выборов общего для всех сельсовета или участвовать в выборах сельсовета соседнего села [6]. В результате частичной реализации этих требований количество сельсоветов сократилось с 2051 (май 1922 г.) до 1711 (январь 1924 г.) [5, д. 2, л. 94-98; д. 944, л. 41, 60].

Несмотря на незначительность перемен в административно-территориальном делении республики, в 1921 – 1923 гг. было много сделано для разработки проектов административно-территориальных изменений. 4 июля 1922 г. республиканская Адмкомиссия предложила волостным исполкомам рассмотреть вопрос о необходимости изменения волостных и сельсоветовских границ, а сельсоветам определиться с целесообразностью передачи тех или иных населенных пунктов в состав других волостей или уездов, а также с перемещением центров сельсоветов [4, д. 1, л. 29-29-об.].

Население и местные власти проявили большую активность. Высланные в Минск проекты содержали предложения о создании 3 уездов и 17 волостей. Множество предложений касались передачи отдельных населенных пунктов, сельсоветов и волостей в другие административно-территориальные единицы, переноса волостных центров [4, д. 3, л. 2-52].

Одновременно Адмкомиссии рассмотрела предложения Лепельского уезда Витебской губернии и Речицкого уезда Гомельской губернии.

В мае 1921 г. лепельская уездная адмкомиссия внесла предложение передать в состав Лепельского уезда Березинскую, Велико-Долецкую и Волосевичскую волости Борисовского уезда, аргументируя необходимость осуществить это в кратчайшие сроки близостью этих волостей к Лепелю (7-25 верст) и отдаленностью от Борисова (100-150 верст). Отдаленность волостей от своего уездного центра г. Борисова, по мнению лепельского руководства, создавало в волостях крайне тяжелую ситуацию, описываемую в самых мрачных тонах: “Благодаря такой заброшенности этой территории... здесь, вдали от всякого административного надзора, свободно творятся всякие безобразия: винокурение, скрывание дезертиров, организация и поддержка бандитов и т.п.” [4, д. 3, л. 15-об.].

Белорусская Адмкомиссия это предложение отвергла “на основании того, что территория Белоруссии не настолько обширна, чтобы жертвовать хотя бы волостями” и, в свою очередь, выдвинула проект включения в состав Советской

Беларуси части Лепельскаго уезда с г. Лепель и образования нового уезда, добавив к этой территории еще и 8 волостей Борисовскаго уезда [4, д. 3, л. 21].

Одновременно Адмкомиссия поддержала предложение Витебской губадмкомиссии о переходе из состава губернии в состав Борисовскаго уезда ССРБ Бобрской волости Сенненскаго уезда [4, д. 4, л. 20-21].

В декабре 1921 г. 6 съезд Советов Речицкаго уезда в рамках плана по совершенствованию административно-территориального деления уезда постановил передать в состав Мозырскаго уезда ССРБ Наровлянскую, Мухоедовскую, Крюковскую и часть Дудичской волостей [7, д. 238, л. 4]. Белорусское руководство эту инициативу поддержало, значительно скорректировав ее: было признана необходимость присоединения к ССРБ 7 волостей и узловой железнодорожной станции Калининичи [5, д. 90, л. 23].

На основании поступивших предложений республиканская Адмкомиссия разработала свой проект реорганизации административно-территориального деления. Он предполагал расширение состава Минскаго уезда (самого небольшого в республике) за счет передачи в его состав 8 волостей Игуменскаго уезда и 7 волостей Борисовскаго уезда. К Слуцкому уезду предлагалось присоединить Горковскую волость Бобруйскаго уезда и юго-западную часть Омеляновской волости Игуменскаго уезда, к Борисовскому – Бобрскую волость Витебскаго губернии, к Мозырскому – 7 волостей Речицкаго уезда Гомельскаго губернии. Планировалось создание 2 новых уездов – Лепельскаго (в составе части Лепельскаго уезда Витебскаго губернии и 8 волостей Борисовскаго уезда) и Петриковскаго (в составе 10 волостей Мозырскаго уезда) [4, д. 3, л. 12-об., 21, 39-об., 46-об., 52].

Этот проект не выходил за пределы существовавшей системы административно-территориального деления республики и основывался на принципах внутригубернскаго реформирования, главными задачами котораго было удешевление и укрепление уездного и волостного аппаратов управления, улучшение их деятельности и создание благоприятных условий для обслуживания населения. В качестве дополнительнаго предпринималась попытка использовать и принцип экономическаго тяготения.

Однако этот план на практике реализован не был. 22 апреля 1922 г. Президиум ЦИК ССРБ принял решение: “В виду того, что вопрос о принципах районирования окончательно еще не разрешен, требования об изменении границ существующих административно-хозяйственных делений не могут быть удовлетворены” [5, д. 90, л. 23]. Решение проблемы совершенствования административно-территориального деления республики тормозилось двумя главными обстоятельствами: острыми спорами по вопросу о принципах новаго административно-территориального деления советских республик, пик которых в высшем руководстве Советскаго России пришелся на весну 1922 г., а также увязкой белорусским руководством проведения административно-территориальной реформы с решением вопроса об изменении восточных границ республики.

В 1921 – 1922 гг. белорусское руководство планы расширения территории республики на восток связывало прежде всего с проектом создания Западнаго экономической области с центром в Минске [8]. Но с конца 1922 г. ситуация меняется, и основной становится линия на политическое решение вопроса об укрупнении Советскаго Беларуси. В марте 1923 г. задача территориального расширения республики была оформлена решением VII съезда КП(б)Б и стала официальной директивой для партийно-государственного руководства БССР. При этом расширение БССР тесно увязывалось с проблемой кореннаго изменения административно-территориального деления республики: съезд, признав необ-

ходимость “пересмотреть существующее ныне административно-хозяйственное деление”, ясно указал на необходимость предварительного решения вопроса “об окончательном определении” территории БССР “путем включения в состав Белоруссии родственных ей соседних районов” [9, с. 36].

На II сессии ЦИК БССР (28-31 марта 1923 г.) с докладом “О районировании Белоруссии” выступил руководитель ЦСУ БССР М.И. Шкубер [5, д. 84, л. 113-118]. Докладчик сразу же заявил, что проект нового административно-хозяйственного деления республики не готов (“это не более чем черновой вариант”), объяснив это техническими причинами. Однако, по сути, это была не более чем формальная отговорка. Основная причина состояла в другом – к этому времени намечался реальный положительный сдвиг в решении проблемы расширения территории БССР за счет части территорий Витебской и Гомельской губерний РСФСР. В таких условиях проводить административно-территориальную реформу в республике до окончательного (положительного или отрицательного) решения территориальной проблемы было явно нецелесообразно.

В докладе были официально озвучены основные принципы предполагаемого административно-хозяйственного районирования Советской Беларуси, базировавшиеся на идеях экономического районирования. Низшим звеном нового административно-территориального деления предлагалось оставить сельсовет, “только значительно укрупненный (примерно 2 тысячи населения)” с передачей ему ряда функций бывших волостных комитетов. Следующая ступень – районная волость (район), которая должна была формироваться на основе объединения сельсоветов “по принципу экономического тяготения к какому-нибудь крупному центру данной местности” и включать 15-17 сельсоветов с общим населением около 35 тыс. человек. В свою очередь районы должны были объединяться в округа, “которые составляют нечто среднее между теперешним уездом и губернией” с населением от 500 до 900 тыс. человек [5, д. 84, л. 113-114].

По словам М.И. Шкубера, реализация этих принципов на практике тормозилась искусственностью западной и восточной границ республики. Учитывая, что “западную границу, конечно, сейчас нам изменить нельзя”, предлагалось увязать проблему административно-территориального реформирования БССР с расширением на восток, т.к. восточная “теперешняя граница Белоруссии является совершенно случайной, совершенно искусственной... и считается с этими границами при серьезной работе нового административно-хозяйственного деления не приходится” [5, д. 84, л. 115]. Докладчик озвучил “черновой вариант” нового административно-территориального деления БССР с учетом планировавшегося значительного расширения территории республики на восток. На территории Советской Беларуси того времени предлагалось образовать 3 округа: Полесский в составе Мозырского уезда БССР и Речицкого уезда Гомельской губернии, Бобруйский в составе Бобруйского, Слуцкого и части Игуменского уездов БССР “с приданием ему части Рогачевского и Быховского уездов” Гомельской губернии, Минский – “на остальной территории теперешней Белоруссии с вхождением самой северной части Борисовского уезда и присоединением некоторой части Сенненского уезда Витебской губернии” [5, д.84, л.115].

Территории Витебской и Гомельской губерний как “совершенно однородные с Белоруссией” предлагалось поделить на 4 округа. На основе Витебской губернии планировали организовать 2 округа: Полоцкий “в составе 4,5 уездов с населением 500000” и Витебский с населением примерно 800000 человек. Гомельскую губернию предлагалось поделить также на 2 округа: “северный” с центром в Орше и “южный” с центром в Гомеле. В итоге вся территория предполагаемой укруп-

ненной Советской Беларуси состояла бы из 7 округов с населением около 5 млн человек и площадью в 12 млн десятин [5, д. 84, л. 116].

Прений по докладу М.И. Шкубера не было. Ясно, что сама постановка на сессии вопроса об административно-хозяйственном делении БССР, готового весьма приблизительно, имела главной целью еще раз официально заявить о необходимости расширения территории БССР на восток. Сессия признала “современное административное деление Советской Белоруссии совершенно не отвечающим интересам населения и управления” и, “сознавая необходимость нового деления на принципе экономического районирования”, отметила, что “проектированное административно-хозяйственное деление не может быть осуществлено в пределах территории современной Белоруссии без изменения ее восточных границ, совершенно случайных” [5, д. 84, с. 22].

Несмотря на то, что в 1921 – 1923 гг. в административно-территориальном делении Советской Беларуси не произошло никаких серьезных изменений, разработанные в этот период проекты его реформирования сыграли значительную роль в успешном проведении в сжатые сроки кардинальной административно-хозяйственной реформы 1924 г.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 34. – Оп. 1.
2. НАРБ. – Ф. 30. – Оп. 1.
3. Административно-политическое строение СССР. По материалам НКВД РСФСР. Часть 1-2 / сост.: С.И. Сулькевич. – Ленинград: Известия ЦИК СССР и ВЦИК, 1924. – Часть 1: Изменения административно-территориальных делений СССР за период с 1917 года по 1924 год. – 251 с.
4. НАРБ. – Ф. 693. – Оп. 1.
5. НАРБ. – Ф. 6. – Оп. 1.
6. СУ ССРБ. – 1922. – № 11 – Ст. 144.
7. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). – Ф. 24. – Оп. 1.
8. *Елізараў, С.А.* Эканамічнае раяніраванне і “Беларускае пытанне” ў першай палове 1920-х гг. / С.А. Елізараў, Г.У. Елізарава // Беларускі гістарычны часопіс. – 1998. – № 8. – С.62-64.
9. Административно-территориальное устройство БССР: Справочник: в 2 т. / Глав. арх. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права АН БССР; редкол.: В.А. Круталевич [и др.]. – Минск: Беларусь, 1985 – 1987. – Т. 1: (1917 – 1941 гг.) / сост.: Т.А. Воробьева и др. – 1985. – 390 с.