

*Елизаров Сергей Александрович, доктор исторических наук, проф.,
профессор кафедры социально-гуманитарных и правовых дисциплин,
Гомельский государственный технический ун-т им. П.О. Сухого*

ПРОЕКТЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ БССР В 1970–1980 гг.: БУДУЩЕЕ В ПРОШЛОМ

С конца 1960-х гг. в СССР актуальной становится идея долгосрочного комплексного планирования социально-экономического развития страны, официально оформленная в 1971 г. XXIV съездом КПСС. В исполнении этого решения в июле 1971 г. II пленум ЦК КП Белоруссии поручил Госстрою республики совместно с Госпланом БССР разработать «Схему размещения и развития городских и сельских поселений БССР до 2000 г.» [1, л. 66]. При этом «Схема» должна была содержать меры по выполнению еще одной задачи, поставленной XXIV съездом КПСС – сдерживать рост крупных городов, прекратив «как правило, размещение в этих городах новых промышленных предприятий», и развивать промышленную базу малых городов и рабочих поселков.

В рамках выполнения этих мероприятий Совет Министров БССР 13 июля 1972 г. одобрил «Схему развития и размещения производительных сил БССР на период до 1980 г.», которая предусматривала преимущественное развитие малых и средних городов. В этот период не планировалось размещение новых промышленных предприятий градообразующего значения в Минске, ограничивалось – в Гомеле, Витебске, Могилеве [2, л. 137–138].

К 1975 г. в эту «Схему» были внесены значительные изменения, вошедшие в одобренную Президиумом Совета Министров БССР летом 1975 г. «Схему размещения и развития городских и сельских поселений БССР до 2000 г.» (разработана под руководством И. Сенкевича в Минском филиале ЦНИИПргдостроительства). [1, л. 31, 36–70, 183].

Основу этой новой «Схемы» составили предложения по плановому регулированию и совершенствованию сети населенных мест на долгосрочную перспективу путем перехода от автономного (изолированного) к взаимосвязанному групповому развитию городских и сельских поселений. Системы группового расселения должны были представлять «рациональную пространственную организацию городских и сельских населенных пунктов, объединенных развитыми хозяйственными связями, единой сетью учреждений обслуживания и отдыха, общей транспортной и инженерной инфраструктурой и совместным использованием территорий» [1, л. 39]. Такие новые групповые системы расселения на практике должны были обеспечить

совершенствование структуры производства, расширить возможности удовлетворения основных потребностей населения в выборе профессии, образования, услуг и отдыха и нивелировать диспропорции в развитии городских поселений.

В «Схеме» была предложена конкретная модель расселения в республике. Первый уровень (местные/межхозяйственные системы расселения) должен был включать группы колхозов или совхозов, объединенных общностью интересов в производстве сельскохозяйственной продукции и ее первичной переработке (производственные колхозно-совхозные объединения). При этом территория местной системы расселения одновременно представляли бы первичное звено административно-территориального деления – сельсовет. Центром каждой такой местной системы должен был стать крупный населенный пункт или малый поселок городского типа, в котором размещались бы основные производственные объекты объединения и комплекс учреждений повседневного обслуживания населения. Ориентировочные параметры одной местной системы расселения составили бы: территория – 400–500 км², население – 5–7 тыс. человек (в том числе местного центра – 2–3 тыс. человек), транспортная доступность центра – 20–30 минут (или около 12 км).

Второй уровень (районные системы группового расселения) планировалось сформировать из нескольких местных систем. В качестве центра районной системы выступал город, развивавшийся преимущественно на промышленной основе и представлявший собой небольшой или средний промышленный узел с населением (в перспективе) не менее 20–25 тыс. человек. Предполагаемые параметры районной системы расселения: территория – 3–4 тыс. км², население (без городского центра) – 50–60 тыс. человек, транспортная доступность центра – около 1 часа (35–40 км). Именно города – центры районных систем и должны были стать главными объектами нового промышленного строительства в республике, что могло бы значительно увеличить доступное разнообразие выбора мест приложения труда, культурного досуга и квалификации для трудоспособного населения не только данного города, но и всего района без перемены места жительства.

Третий уровень (межрайонные системы группового расселения) составили бы развитые территориально-хозяйственные комплексы, формировавшиеся из нескольких районных систем на базе крупного промышленного и культурного центра. Схема размещения этих межрайонных систем носила ярко выраженное радиально-кольцевое построение, в центре которого находился г. Минск [1, л. 39–40об.].

Таким образом, всего предполагалось создать 659 местных, 59 районных и 14 межрайонных систем расселения. Это, по сути, был проект

коренной административно-территориальной реорганизации: авторы «Схемы» прямо указывали, что формирование таких систем расселения приведет к необходимости преобразования сложившегося административно-территориального деления [1, л. 43].

«Схема» была очередной попыткой реализовать в новых условиях известный с 1920-х гг. принцип совмещения экономического и административного районирования. Это позволило бы в значительной мере нивелировать последствия ряда существенных недостатков административно-территориального деления республики, связанных с проблемой транспортной доступности многих административных центров.

Вместе с тем не был осуществлен экономический расчет необходимых материальных и финансовых средств для осуществления этой реорганизации, степень и сроки их окупаемости, не рассчитаны конкретные выгоды от предлагаемой перестройки, возможные психологические последствия для населения и управленцев. Проект не содержал предложений по перераспределению функций и материально-финансовой базы между республиканскими и местными органами, между местными органами разного уровня. Это делало предложенную «Схему» теоретическим построением, стратегией на будущее, а не рабочим документом для практической реализации.

В результате предпринятых мер в 1970-е гг. в БССР происходит ускорение промышленного развития средних городов за счет размещения в них филиалов, вспомогательных и специализированных предприятий, связанных с уже достаточно развитыми промышленными комплексами основных опорных центров, а также развития местных отраслей промышленности и предприятий по обслуживанию сельскохозяйственного производства.

В 1982 г. Совет Министров БССР утвердил новую «Схему размещения и развития городских и сельских поселений до 2000 г.», которая предполагала формирование уже 20 межрайонных, 67 промышленных и 356 агропромышленных местных систем расселения. Таким образом, в перспективе намечалось перейти к новой двухзвенной системе административно-территориального деления республики: территориальные комплексы -- местные системы расселения [3, л. 68].

Однако основные положения и этой «Схемы» на практике воплотить не удалось. Концентрация промышленного производства и городского населения в крупных городах продолжала нарастать – 35 % прироста промышленно-производственного персонала на вновь вводимых мощностях в 1981–1985 гг. в БССР приходилось на 4 города (Минск, Гомель, Витебск, Могилев) [4, л. 44]. По-прежнему малые города (которые должны были стать центрами местных систем расселения) испытывали

дефицит новых рабочих мест, проблемы обеспечения населения минимальным набором социально-культурных услуг [3, л. 148]. Несмотря на заявленные задачи первоочередного промышленного развития малых городских поселений, за XI пятилетку на них пришлось лишь 24 % прироста численности промышленного персонала в БССР [4, л. 44]. Эти обстоятельства не позволяли даже теоретически ставить вопрос о переходе к новой системе административно-территориального деления (прежде всего с точки зрения создания низовых агропромышленных местных систем расселения).

С середины 1980-х гг. советское общество вступило в период серьезных экономических и социальных преобразований под лозунгом «больше социализма, больше демократии». В июне 1987 г. было объявлено о начале радикальной экономической реформы в СССР, ставившей целью осуществить переход от административных к экономическим методам хозяйствования на основе самостоятельности, самокупаемости, самофинансирования и самоуправления. В связи с этим в БССР вновь возрастает интерес к идеям экономического районирования. В 1987 г. в БелНИИПрогростроительства под руководством Ю.В. Шпита была разработана «Генеральная схема комплексной территориальной организации Белорусской ССР», положения которой вошли в «Схему развития и размещения производительных сил Белорусской ССР на период до 2005 г.». В соответствии с этими документами предполагалось создание 20 территориально-производственных комплексов (ТПК) межрайонного (внутриобластного) масштаба и 338 местных территориальных систем расселения [5, л. 127].

Местные системы расселения должны были группироваться вокруг малых городских и наиболее крупных сельских поселений, иметь транспортную доступность в пределах 3–35 минут, площадь в среднем 500 км² и среднюю численность населения в 25 тыс. человек. Планировалось в БССР создать местные системы 6 типов в зависимости от их экономической специализации: многофункциональные, промышленные, промышленно-аграрные, аграрные, аграрно-природоохранные, природоохранные. В свою очередь, 18–20 таких местных систем составили бы территориально-производственный комплекс, который планировался в пределах зон влияния 20 крупных и средних городов. Предусматривалось сформировать по 4 ТПК на территориях Минской, Витебской, Гомельской, по 3 – Брестской и Могилевской, 2 – Гродненской областей. Территориальные параметры и границы систем в основном вписывались в существовавшие административные границы районов и областей [6, с. 198–214, 224].

Эти предложения по-прежнему рассматривались главным образом как одно из возможных средств совершенствования системы

планирования социально-экономического развития республики, но не как реальная программа перестройки системы административно-территориального деления БССР. В целом такой подход был характерен для практики и теории экономического районирования всего СССР, где первостепенное значение придавалось выделению крупных экономических районов (территориально-производственных комплексов) без изменения существовавших административно-территориальных границ.

Кроме того, если территориальные комплексы в основном уже объективно сложились вокруг зон влияния крупных и средних городов и их организационное оформление в то время было вопросом ближайшего будущего, то создание абсолютного большинства местных систем требовало как значительных финансовых и материальных затрат, так и времени.

Таким образом, в 1970–1980-е гг. необходимость совершенствования административно-территориального деления БССР на теоретическом уровне признавалась, научные учреждения получали государственные заказы на разработку вариантов совершенствования территориальной организации народного хозяйства республики. В начале 1970-х гг. вновь была реабилитирована идея единства экономического и административно-территориального районирования, однако на практике в этом направлении было сделано мало. Во-первых, в условиях, когда прежний репрессивный механизм был сломан, а другого реального механизма предотвращения бюрократизации не было создано, в 1970–1980 гг. партийно-государственный аппарат превращается в самостоятельную и сильную корпоративную структуру, для которой групповые интересы становятся нередко даже главнее интересов самой системы. На всех уровнях власти складываются местные элиты, между которыми устанавливаются прочные служебные и личные связи. В связи с этим предложения серьезных административно-территориальных реорганизаций рассматривались номенклатурой как попытки нарушить этот сложившийся порядок.

Во-вторых, многие социально-экономические диспропорции в республиканском административно-территориальном делении было вполне реально минимизировать путем ускоренного развития средних и (прежде всего) малых городских поселений на основе разработанных белорусскими учеными вариантов совершенствования территориальной организации народнохозяйственного комплекса республики. Однако принимаемые программы развития средних и малых городских поселений в большей своей части так и не были реализованы.

Сегодня в Беларуси ведутся дискуссии по вопросам совершенствования административно-территориального деления, как и в

целом системы государственной власти и управления. При этом большинство специалистов предлагают различные варианты реформирования республиканского административно-территориального деления, главным образом основанные на принципах экономического районирования и соответствующего перехода к двухзвенной системе административно-территориального деления. Попытка обоснования новых вариантов административно-территориального деления Республики Беларусь была предпринята в 2003–2004 гг. в рамках подготовки по поручению Президента Республики Беларусь Концепции реформирования республиканского местного управления и самоуправления. Вопросы реформирования административно-территориального деления Республики Беларусь обсуждались на круглом столе в сентябре 2018 г. с участием представителей верхней палаты белорусского парламента, экспертов из Франции, Нидерландов, Греции, Румынии и Болгарии. При этом большинство разработанных в условиях суверенитета Республики Беларусь проектов исходит из идеи перехода от трехзвенной к двухзвенной системе (с упразднением сельских Советов) республиканского административно-территориального деления и представляет собой различные вариации нереализованных проектов 1975, 1982 и 1987 гг.

Список использованных источников

1. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 31. – Оп. 9. – Д. 2642.
2. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 9. – Д. 1559.
3. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 10. – Д. 255.
4. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 9. – Д. 8443.
5. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 10. – Д. 1337.
6. Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / А.В. Томашевич [и др.]; под ред. В.С. Фатева. – Минск: Навука і тэхніка, 1991. – 239 с