

С. А. Елизаров

**ФОРМИРОВАНИЕ
И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ
БССР (1919–1991 гг.)**

**Гомель
ГГТУ им. П. О. Сухого
2009**

УДК 94(476)"1919/1991"

ББК 633(4Бел)6

Е51

*Рекомендовано к изданию Советом ГГТУ им. П. О. Сухого
(протокол № 8 от 20.04.2009 г.)*

Рецензенты: проф. каф. «История Беларуси нового и новейшего времени»
Белорус. гос. ун-та д-р ист. наук *В. К. Коршук*;
зав. каф. «Всеобщая история» ГГУ им. Ф. Скорины д-р ист. наук,
проф. *Г. Г. Лазько*

Елизаров, С. А.

Е51 Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009. – 222 с.

ISBN 978-985-420-820-6.

Рассмотрены основные этапы, технологии формирования и трансформаций административно-территориального деления Белорусской ССР с момента ее образования до распада СССР и обретения независимости Республикой Беларусь. Предпринята попытка исследования представленной проблемы на стыке политической истории, истории государства и права и экономической истории. Показана связь изменения административно-территориального деления республики со стратегией и тактикой партийно-советского руководства. Проанализирован советский исторический опыт осуществления административно-территориальных трансформаций на основе применения принципов экономического районирования.

Книга может быть полезна работникам органов государственного управления, студентам, аспирантам, преподавателям, научным работникам, а также читателям, интересующимся белорусской историей.

УДК 94(476)"1919/1991"
ББК 633(4Бел)6

ISBN 978-985-420-820-6

© Елизаров С. А., 2009

© Оформление. Учреждение образования
«Гомельский государственный технический
университет имени П. О. Сухого», 2009

Научное издание

Елизаров Сергей Александрович

**ФОРМИРОВАНИЕ
И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ
БССР (1919–1991 гг.)**

Монография

Редакторы: *Н. Г. Мансурова*
Н. В. Гладкова

Компьютерная верстка *Е. Н. Герасименко*

Подписано в печать 07.10.09.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

Ризография. Усл. печ. л. 13,02. Уч.-изд. л. 14,36.

Тираж 100 экз. Заказ № 996/250.

Издатель и полиграфическое исполнение:

Издательский центр

учреждения образования «Гомельский государственный
технический университет имени П. О. Сухого».

ЛИ № 02330/0549424 от 08.04.2009 г.

246746, г. Гомель, пр. Октября, 48.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Введение</i>	3
<i>Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования истории административно-территориального деления</i>	5
1.1. Сущность и сфера применения понятия «административно-территориальное деление». Предметное поле и структура административно-территориального деления	5
1.2. Проблемы истории административно-территориального деления Советской Белоруссии в советской и постсоветской историографии	19
<i>Глава 2. Административно-территориальное деление ССРБ в 1919–1923 годы</i>	25
2.1. Административно-территориальное деление Советской Белоруссии в период становления советской государственности и войны (1919 – март 1921 гг.)	25
<i>Глава 3. Административно-хозяйственная реформа в 20-е годы и создание «нэповского» варианта административно-территориального деления БССР</i>	59
3.1. Проблемы экономического районирования и разработка принципов создания новой системы административно-территориального деления	59
3.2. Административно-хозяйственная реформа 1924 года: цели и основные принципы, механизм их реализации, первые итоги	72
3.3. Дальнейшее совершенствование «нэповской» модели административно-территориального деления БССР в 1927–1929 годы	88
<i>Глава 4. Административно-территориальное деление БССР в период формирования и укрепления административно-командной системы (1930–1953 гг.)</i>	101
4.1. Административно-территориальное деление БССР в период форсированного строительства социализма (1930–1937 гг.)	101
4.2. Административно-территориальное деление БССР в предвоенные годы (1938–1941 гг.)	123
<i>Глава 5. Административно-территориальное деление БССР в период постсталинской трансформации и нарастания</i>	151

<i>кризисных явлений в советском обществе (1954–1991 гг.)</i>	
5.1. Реорганизация административно-территориального деления БССР 1954–1964 годов	151
5.2. Административно-территориальное деление БССР в 1965–1991 годы	180
<i>Заключение</i>	199
<i>Литература</i>	205

ВВЕДЕНИЕ

История административно-территориального деления государства является одним из направлений исторического анализа, позволяющего представить исторический процесс в его многообразии и многовариантности.

Административно-территориальное деление как специфический способ организации территории возникает с появлением государства. В догосударственный период территория составляла необходимый и существенный элемент родовой организации человеческого сообщества с его неразвитой социальной структурой и зачатками организованной системы управления. В этот период главным мотивом подчинения людей власти служило их принадлежность к определенному роду, т. е. кровнородственные связи. С появлением государства и соответствующих органов власти возникает необходимость распространения деятельности этой структуры на все население, независимо от их происхождения, следствием чего является формирование территориальной организации государства, важнейшим элементом которой, в свою очередь, выступает административно-территориальное деление.

Административно-территориальное деление представляет собой явление историческое, для него сущностным является процесс постоянной эволюции, отражающий изменения, в одних случаях, фундаментальных основ построения общества, в других – тактических приоритетов государства, связанных с совершенствованием уже сложившейся системы государственного управления и корректировкой тех или иных направлений политики верховной власти.

В истории Советской Белоруссии, как в целом и в истории СССР, процесс административно-территориальных преобразований до середины 60-х гг. носил перманентный характер. Партийно-советское руководство стремилось использовать систему административно-территориального деления для наиболее эффективного решения практических задач социалистического переустройства общества. В связи с этим важно проследить, насколько советское административно-территориальное деление менялось с изменением (или корректировкой) властных приоритетов на разных этапах советской истории. Анализ этой связи позволит создать более целостную картину исторического развития Советской Белоруссии.

Исследование истории административно-территориального деления БССР важно также и для осмысления и использования исторического опыта административно-территориальных реорганизаций в современных условиях в процессе реформирования системы государственного управления и власти в Республике Беларусь.

Проблема истории советского административно-территориального деления носит междисциплинарный характер, находясь на стыке научных интере-

сов историков, государствоведов, экономистов и географов. При этом сам анализ генезиса и трансформаций административно-территориального деления в работах экономистов и географов прежде всего проводится в рамках исследования более широкой проблемы экономического районирования и его соответствия административно-территориальному районированию как институционально закреплённому расчленению государственной территории, а также территориальной организации производства. В работах государствоведов интерес к истории административно-территориального деления прежде всего обусловлен стремлением дать «исторический базис» для анализа современного его состояния и правовой базы, выделить основные принципы и критерии его построения и обосновать те или иные варианты его совершенствования. Историки чаще всего рассматривают проблемы истории административно-территориального деления информационно как один, мало существенный фрагмент политической истории советского государства. Настоящая работа предполагает изучение истории административно-территориального деления на стыке политической истории, истории государства и права, а также экономической истории. Такой подход позволит, как полагает автор, представить проблему комплексно, выявить основные закономерности, технологии формирования и трансформаций административно-территориального деления республики в контексте основных процессов, протекавших на разных этапах развития советского общества.

Для достижения поставленной цели автор в представленном исследовании стремился:

- сформулировать междисциплинарное определение, предметное поле, основные характеристики и функции понятий «административно-территориальное деление» и «административно-территориальная единица»;
- зафиксировать уровень теоретической разработки различных вариантов становления и реформирования административно-территориального деления республики в разные периоды ее истории;
- определить степень самостоятельности и сферы этой самостоятельности белорусских властей при проведении конкретных административно-территориальных реорганизаций;
- выявить причины, обеспечившие выбор того или иного варианта реорганизации административно-территориального деления республики;
- проанализировать альтернативные варианты становления и эволюции административно-территориального деления республики, не реализованные на практике;
- показать связь трансформаций административно-территориального деления республики с теорией и практикой экономического районирования, степень их взаимозависимости и взаимовлияния, уровень эффективности взаимодействия на каждом из конкретных этапов истории советского общества.

ГЛАВА 1

Теоретико-методологические основы исследования истории административно-территориального деления

1.1. Сущность и сфера применения понятия «административно-территориальное деление». Предметное поле и структура административно-территориального деления

В связи с тем, что государство всегда существует во времени и в определенном пространстве, территориальная организация является одним из важнейших и обязательных условий его функционирования.

В исследовательских целях нередко используются категории «организация территории» и «территориальная организация» как категории близкие, но отнюдь не тождественные [1, с. 12]. При этом под *организацией территории* целесообразно понимать деление территории государства на определенные территориальные подсистемы, а под *территориальной организацией* – прежде всего систему управления этими территориальными подсистемами для эффективной организации решения общегосударственных и региональных задач. Однако в научной литературе чаще всего эти понятия не разграничивают, применяя один общий термин «территориальная организация».

Некоторые исследователи территориальную организацию государства сводят только к политико-территориальной организации власти в масштабе всей страны, а само государство определяют в качестве единой политико-территориальной организации [2, с. 43]. Однако чаще всего территориальную организацию государства рассматривают в более широком смысле как «определенный порядок устройства частей, на которые подразделяется государственная территория» [3, с. 26], [4, с. 55], [5, с. 26], который выходит за рамки государственно-правовых отношений. Ее структурными элементами являются, во-первых, территориальное деление государства на определенные административные единицы как основы построения системы местных органов, во-вторых, экономическое районирование (деление территории на экономические районы), в-третьих, деление на избирательные, военные округа, национально-государственные единицы и т. п.

Таким образом, в целом в научной литературе территориальная организация государственного аппарата управления и деление территории на соответствующие административно-территориальные единицы чаще всего рассматривается как одна из форм территориальной организации государства, но форма ведущая, так как непосредственно связана с организацией и функционированием органов государственной власти [6, с. 12].

Административно-территориальная организация формируется одновременно с появлением государства. При создании государства и появлении публичной власти возникает необходимость деления подвластной территории на отдельные части в интересах организации наиболее эффективного управления населением, т. е. формируется административно-территориальное деление. С другой стороны, «формирование государственной территории, порожденное стремлением народа к независимости, установления единого правления, объективно стимулировало движение и самих мест осуществлять руководство делами на своем, местном уровне» [6, с. 10].

В Конституциях советского периода понятия «административно-территориальное деление» или «административно-территориальное устройство» встречаются редко, да к тому же без их юридического толкования. В Конституции ССРБ 1919 г. вопросам административно-территориального деления республики не уделялось вни-

мания вообще. Здесь была прописана только система высших органов власти (съезд Советов, ЦИК Белоруссии, Президиум ЦИК – Малый и Большой) [7, с. 187–190]. Внесенные в декабре 1920 г. дополнения к Конституции ССРБ расширили перечень высших органов власти республики, более подробно охарактеризовав их структуру и функции [7, с. 251–257].

В Конституции БССР 1927 г. (ст. 25) употребляется термин «административно-территориальное деление», однако отсутствует и его толкование, и перечисление составляющих его единиц. Здесь уже перечислены территориальные органы местной власти, к которым отнесены окружные и районные съезды советов и их исполкомы, а также городские, местечковые и сельские советы [8, с. 6, 11].

В Конституции СССР 1936 г. термины «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное деление» (или их аналоги) не используются. В главе 2 «Государственное устройство» дается перечисление краев, областей, автономных образований советских республик. В главе 8 «Местные органы государственной власти» указаны органы территориальной Советской власти, создававшиеся в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах (станциях, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) [7, с. 740–741].

В Конституции БССР 1937 г. дано перечисление всех районов республики. В 1938 г. в Конституцию были внесены дополнения: в связи с появлением областного деления в новой редакции были перечислены все 6 областей, но исчезло перечисление районов. В этом варианте указывались территориальные органы государственной власти – областные, районные, городские, районные в крупных городах, сельские, поселковые и местечковые Советы депутатов трудящихся, которые являлись органами государственной власти «в областях, районах, городах, селах, местечках, деревнях, поселках» [9, с. 10, 23].

В Конституции СССР 1977 г. используется понятие «административно-территориальное устройство» (вновь без его расшифровки) и дается перечисление только основных административно-территориальных единиц: край, область, округ, район. В то же время список местных Советов народных депутатов как структурных элементов системы

органов государственной власти более широк – наряду с краевыми, областными, окружными, районными Советами перечислены районные в городах, поселковые и сельские Советы [10, с. 79, 89].

В Конституции БССР 1978 г. впервые введен раздел «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Белорусской ССР», в котором выделена глава 8 «Административно-территориальное устройство Белорусской ССР». Однако вновь понятие «административно-территориальное устройство» не расшифровано, только указано на наличие областного деления с перечислением 6 областей и Минска как отдельной административно-территориальной единицы (город республиканского подчинения), а также выделены основные звенья административно-территориального деления – областное и районное. В главе 14 «Местные Советы народных депутатов» Советы народных депутатов определены как органы государственной власти «в областях, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах» [11, с. 30, 47].

Во все периоды советской истории издавались и отдельные нормативные акты о регулировании тех или иных вопросов административно-территориальной организации государства. В 20-е гг. в них использовались термины «административное деление», «административно-территориальное деление», «административно-хозяйственное деление», а с 30-х гг. чаще всего – «административно-территориальное деление», реже – «административно-территориальное устройство». В январе 1983 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР было утверждено первое в советской истории специальное «Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства Белорусской ССР». В этом положении также отсутствует трактовка соответствующих понятий [12, с. 361–367].

В связи с этим в советской литературе, посвященной проблемам государственно-территориальной организации, приводится множество различных определений понятий «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное деление», которые чаще всего исследователи отождествляют. Несмотря на наличие большого количества определений, все они, в том числе и используемые в современной литературе, принципиально однотипны. Главным образом под *административно-территориальным делением*

(устройством) понимается «деление территории государства на части, соответствующие исторической природе, задачам и функциям государства, а также адекватная этому делению организация системы местных органов власти и управления» [4 с. 55]. При этом неизменно подчеркивается связь между делением территории государства на определенные части с задачами организации и совершенствования системы органов государственной власти.

В советский период система территориального построения коммунистической партии, а также всех общественных организаций строилась в соответствии с территориальным построением системы государственного управления. В связи с этим чаще всего административно-территориальное деление (устройство) рассматривалось советскими исследователями не только с точки зрения организации и функционирования системы государственного управления, но и как основа организации и функционирования общественных организаций (профсоюзов, ДОСААФ, «Красного креста» и др.), как каркас всей социальной жизни государства [3, с. 4, 26], [13, с. 42], [14, с. 11].

Однако по вопросу о соотношении территориального деления государства и системы формирования органов местной государственной власти не существует единства. Одни исследователи полагают, что административно-территориальное деление государства, являясь объективной основой территориальной организации общества в целом, выступает определяющим мотивом для построения всей системы местных государственных органов власти, т. е. вся система местных органов вторична, зависит от сложившейся системы административно-территориальных единиц и определяется самим административно-территориальным делением. В частности, М. А. Шафир административно-территориальное устройство определяет как «обусловленное природой, задачами и основными функциями данного типа государства разделение территории страны на определенные части, в соответствии с которыми строится структура и осуществляется деятельность органов государственной власти» [3, с. 14].

В противоположность этой позиции В. А. Круталевич утверждает, что, несмотря на большую самостоятельность административно-территориального деления, все же «не система местных государственных органов, не государственный аппарат должны приспосабливаться к административно-территориальному делению, а скорее наоборот, административно-территориальное деление должно

быть приспособлено к работе государственного аппарата, местных Советов» [15, с. 11]. Соответственно административно-территориальное деление определяется как «обусловленные потребностями и задачами государственного управления границы пространственной компетенции местных органов государственной власти» [15, с. 12]. Такой подход вовсе не означает отрицания учета при формировании и реформировании административно-территориального деления факторов объективного характера – природно-географических условий, уровня экономического развития регионов, культурно-бытовых и исторических особенностей населения, сложившейся системы расселения и т. п. Однако при этом упор делается на то, что административно-территориальное деление формируется прежде всего исходя из функций и задач системы органов государственной власти на том или ином этапе исторического развития, что прежде всего четко проявилось на протяжении всего советского периода истории.

И та и другая группы исследователей единодушны в том, что административно-территориальное деление и система местной государственной власти составляют неразрывное целое, постоянно взаимодействуют между собой и оказывают друг на друга серьезное влияние. Административно-территориальные границы могут быть адекватны задачам и приоритетным направлениям деятельности органов государственного управления, социально-экономическим реалиям и перспективам и этим самым служить эффективной формой государственно-территориальной организации общества и способствовать успеху государственной политики. В обратном случае административно-территориальные границы в той или иной степени (а иногда и кардинально) подвергаются изменениям.

В подавляющем большинстве работ, посвященных проблемам административно-территориальной организации государства, понятия «административно-территориальное деление» и «административно-территориальное устройство» отождествляются [4], [13], [14], [16], [17], [18]. Вместе с тем некоторые исследователи полагают, что эти понятия необходимо различать. В. А. Ржевский, одним из первых поставивший данную проблему, рассматривает административно-территориальное устройство как один из принципов государственной организации, «в соответствии с которым осуществляется разделение территории страны на типовые части», т. е. административно-территориальное устройство – это принцип построения собственно административно-территориального деления государства [5, с. 61]. М. А. Шафир считает, что

«административно-территориальное устройство» шире понятия «административно-территориальное деление», подчеркивая, что административно-территориальное устройство – это прежде всего «внутренне согласованное объединение административно-территориальных единиц, имеющее упорядоченную структуру», включающее характеристику и самих территориальных единиц, и систему государственных органов, функционирующих в их пределах [3, с. 31]. В. А. Немцев административно-территориальное устройство рассматривает как деление территории СССР на территории союзных и автономных республик, а административно-территориальное деление – как внутреннее деление территории союзной республики на отдельные административно-территориальные единицы [19, с. 195]. В. А. Круталевич также считает, что понятие «устройство» шире понятия «деление»: «Во-первых, нужно юридическое определение системы местных органов, их полномочий, прав и обязанностей, соподчиненности, взаимоотношений с центральными законодательными и исполнительными органами. Во-вторых, нужно определение территории и границ административно-территориальных единиц» [6, с. 24].

На наш взгляд, административно-территориальное устройство содержит два составных элемента: во-первых, определенную систему типовых административно-территориальных единиц, во-вторых, принципы территориального деления, а также систему органов территориально-государственного управления, находящихся в определенных отношениях административно-территориального подчинения, построенную на основе согласования и организационного единства составляющих ее элементов. Соответственно первый аспект и составляет сущность понятия «административно-территориальное деление» как составной части более широкого понятия «административно-территориальное устройство». Таким образом, *административно-территориальное деление – это деление территории унитарного государства или субъектов федеративного государства на определенные типовые части, имеющее упорядоченную структуру и иерархичность, в пределах которых функционируют органы местного государственного управления в соответствии с их правами, полномочиями и обязанностями. Сами же принципы деления территории на типовые административно-территориальные единицы, система местных органов государственного управления, разграничение функций и полномочий, иерархичность и взаимоотношения этих органов между собой и с*

центральной властью составляют еще одну необходимую, но относительно самостоятельную часть административно-территориального устройства государства.

Структурными элементами административно-территориального деления служат административно-территориальные единицы. Ни в Конституциях СССР и БССР, ни в иных правовых актах советского периода понятие «административно-территориальная единица» не было определено. Как видно из различного рода отчетов о состоянии административно-территориального деления, в первые годы Советской власти под *административно-территориальными единицами* традиционно понимали губернии, уезды, волости. В условиях осуществления в 1920-е гг. административно-хозяйственной реформы в БССР чаще всего в официальных статистических сборниках к ним стали относить округа, районы, сельсоветы, а также все населенные пункты (городские и сельские). В предвоенные годы уже фигурируют области, районы (городские и сельские), сельсоветы, города (областного и районного подчинения) и поселки, т. е. исчезает упоминание о сельских населенных пунктах как административно-территориальных единицах. В первом издании официального статистического сборника по административно-территориальному делению БССР, выпущенном информационно-статистическим отделом Президиума Верховного Совета республики в 1947 г., к числу административно-территориальных единиц были отнесены области, районы (сельские и городские), сельсоветы, города республиканского, областного и районного подчинения, городские и рабочие поселки. В дальнейшем во всех республиканских официальных статистических сборниках этот перечень административно-территориальных единиц сохранился (только с 60-х гг. чаще всего вместо выделения городских и рабочих поселков стали использовать общий термин «поселок городского типа», как стало принято еще с первых послевоенных лет в общесоюзных сборниках).

Как отмечалось выше, в Конституциях БССР перечислялись (да и то редко) только основные административно-территориальные единицы, однако достаточно подробно раскрывались основные звенья системы местных Советов. По сути, в советском праве, науке и практике утвердилось представление об административно-территориальной единице как части территории государства, важнейшим критерием которой является наличие местного органа государственной власти, распространяющего свои полномочия на всю ее территорию. В связи с этим наряду с основными традиционными административ-

но-территориальными единицами БССР (округ – область, район, сельсовет) к их числу фактически относили и городские поселения, имевшие свой орган государственной власти.

Обобщение практики советского административно-территориального деления относительно трактовки сущности и содержания понятия «административно-территориальная единица» дано в Законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь». Закон дает следующее определение: «Административно-территориальными единицами Республики Беларусь являются территории, в пространственных пределах которых в порядке, предусмотренном законодательством, создаются и действуют местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы» [20].

К административно-территориальным единицам в Республике Беларусь Закон относит области, районы, сельсоветы, а также города и поселки городского типа, в которых созданы местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы. К административно-территориальным единицам, кроме областей, районов и сельсоветов, Закон относит города областного и районного подчинения, а также поселки городского типа, имеющие местные органы государственной власти, распространяющие свою компетенцию только на территорию данного городского поселения [20].

Таким образом, *каждая административно-территориальная единица представляет собой компактную часть территории государства, организационно объединенную с целью осуществления в ее пределах соответствующими представительными государственными органами власти руководства местными вопросами в рамках своей компетенции*. Существенным их признаком является то, что они не обладают политической самостоятельностью и находятся в определенном соподчинении между собой, в связи с чем неправомерно относить к административно-территориальным единицам союзные республики в составе СССР, национально-территориальные образования (автономные области и республики, национальные округа) внутри союзных республик, являвшиеся политико-административно-территориальными (национально-государственными) образованиями как субъектами федеративного государства и имевшие особый правовой статус.

По своему правовому положению и в соответствии с административной подчиненностью, однотипностью компетенций административно-территориальные единицы обычно подразделяются на звенья. В советских республиках количество таких звеньев было от 2 до 4. В Советской Белоруссии на протяжении истории ее существования административно-территориальное деление состояло из трех таких звеньев: низовое (сельсоветы, волости, рабочие и городские поселки), среднее (уезды, районы, города районного, областного подчинения) и верхнее (губернии, округа, области, города республиканского подчинения).

Как показывает исторический опыт, формы административно-территориальной организации государства обусловлены уровнем социально-экономического развития, формой политического устройства общества, особенностями природно-географического характера, степенью централизации государства. Тем не менее, на наш взгляд, попытки придать административно-территориальному делению государства объективный характер не имеют серьезных оснований. В советской литературе большинство экономистов и государствоведов пытались доказать этот объективный характер, который, по их мнению, был присущ только социалистическому строю. Согласно представлениям сторонников такого подхода, основу советского административно-территориального деления составляло экономическое районирование как научно обоснованное разделение страны на экономические районы, которые, в свою очередь, рассматривались как объективно существующие реальности. При этом в духе господствующей в СССР идеологии утверждалось, что в западных странах процесс выделения экономических районов носил стихийный характер, в то время как при социализме формирование и развитие экономических районов превращается в «сознательно направляемый процесс, результаты которого можно предвидеть» [21, с. 21]. В частности, один из авторитетных советских специалистов-государствоведов М. А. Шафир подчеркивает, что административно-территориальное деление Советского государства «в силу его неразрывной связи с потребностями экономического развития неизбежно служит объективной социально-экономической основой, сложившейся в результате учета реально существующих экономических, географических, демографических и других условий, для организации и деятельности местных органов власти» [3, с. 23]. Другой советский ученый-юрист В. А. Ржевский утверждает, что только в случае совпадения админи-

стративно-территориального и экономического районирования «изменения территориальных границ будут научно обоснованными, а не результатами "волевых" решений» [5, с. 59]. В основе подобных утверждений лежит абсолютизация принципа экономического районирования как объективной основы советского административно-территориального деления, получившего широкую популярность и среди многих советских экономистов. Типичным для них является утверждение И. А. Тимченко, который, постулируя для социалистического общества «первичность экономического районирования и производность от него административно-территориального деления», рассматривает экономическое районирование в качестве «незыблемой основы» административного районирования в связи с тем, что складывающиеся производительные силы «являются объективным процессом» и именно они «в конечном итоге определяют надстроечный характер административного районирования» [13, с. 20–21].

В то же время некоторые исследователи подвергали сомнению объективный характер советского административно-территориального деления на основании того, что попытки совместить экономическое и административно-территориальное районирование в советской истории не давали долгосрочных положительных результатов. Еще в 1966 г. В. А. Круталевич, признавая бесспорную связь административно-территориального деления с экономическим районированием, отметил, что «в реальной действительности никогда не было такого "строгого соответствия" и вряд ли достижимо» и что «очень трудно найти и критерий, с помощью которого можно было бы судить об этом строгом соответствии» [15, с. 11]. Эту позицию ученый продолжал отстаивать и позднее, указывая, что «административно-территориальное устройство – продукт волевых действий государства, что находит и соответствующее правовое закрепление» [6, с. 17]. Группа ленинградских ученых на основании изучения советских административно-территориальных реформ также пришла к выводу, что административно-территориальное устройство «выступает как субъективное, но неизбежное и необходимое проявление объективной и субъективной сторон территориальной организации общества» [4, с. 55–56]. Такая точка зрения видится наиболее реально отражающей процесс формирования и реформирования административно-территориального деления того или иного государства. Исторический опыт (в том числе и советский) свидетельствует, что формы админи-

стративно-территориальной организации общества прежде всего связаны с задачами организации эффективного государственного управления и построения соответствующей системы органов местной государственной власти. В связи с этим можно утверждать, что деление государства на отдельные административно-территориальные единицы носит прежде всего субъективный характер. Сами административно-территориальные границы имеют также субъективный характер и могут быть правильными и неправильными. Однако, однажды возникнув, эти границы становятся фактором территориальной организации общества [13, с. 56].

Таким образом, на наш взгляд, первостепенным фактором, влияющим на генезис административно-территориального деления, являются интересы организации эффективного государственного управления территориями. В частности, советское административно-территориальное деление должно было обеспечить наиболее рациональное (применительно к конкретным властным приоритетам того или иного исторического периода) построение системы государственного аппарата для эффективного руководства всеми процессами социалистического развития на данной территории. При этом конкретный облик и направление административно-территориальных преобразований (укрупнение или дробление административно-территориальных единиц) зависели от толкования и применения ленинского принципа «демократического централизма» с его сочетанием централизации и децентрализации.

Вместе с тем субъективизм применительно к административно-территориальному делению имеет свои пределы. На формирование административно-территориального деления и его трансформации значительное влияние оказывает необходимость учета исторически сложившегося административно-территориального деления, особенностей природно-географической среды, национального состава и традиций населения. Несомненно существенную роль советская экономическая теория и государственное управление в генезисе административно-территориального деления и его дальнейших изменениях придавали учету характера экономического развития и его перспектив, направления и состояния путей сообщения, экономическое тяготение населения к определенным экономическим центрам, т. е. принципам экономического районирования. На практике прежде всего эти принципы были актуальны для периода формирования новой системы административно-территориального деления в 1920-е гг., однако в

дальнейшем (за исключением короткого периода рубежа 1950–60-х гг.) чаще всего экономические факторы играли роль не принципа, а уточняющего критерия для образования административно-территориальных единиц разного порядка (прежде всего областей и районов).

По вопросу о соотношении экономического и административно-территориального деления одни исследователи, как отмечалось выше, считают экономическое районирование определяющим фактором при формировании и реформировании административно-территориального деления, другие, признавая их взаимосвязь, такой строгой иерархичности не признают. Одновременно в работах советских экономистов и географов с 50-х гг. популярным становится представление, что экономическое районирование должно соответствовать уже сложившейся системе административно-территориальных единиц, в пределах которых и должны формироваться экономические районы, т. е. налицо идея «вторичности» экономического районирования по отношению к административно-территориальному делению государства. Эта идея доминировала на рубеже 50–60-х гг., в период проведения «совнархозовской» реформы управления промышленностью и строительством и нашла свое отражение в работах ведущего советского специалиста того периода по экономическому районированию П. М. Алампиева [22]. Среди белорусских ученых эту позицию разделял Я. М. Александрович, который полагал, «что в принципе любая административно-территориальная единица должна быть экономическим районом, ибо государственное управление означает единство политического и хозяйственного руководства» и выделял (в соответствии с существовавшим административно-территориальным делением) в БССР 6 областных экономических районов и 117 низовых административных районов. Исключение делалось только для экономических районов крупного масштаба, которые выходили за рамки существовавших административно-территориальных единиц и объединяли для целей общегосударственного комплексного территориального планирования не только части крупных союзных республик, но даже и некоторые небольшие союзные республики (республики Прибалтики, Кавказа, Средней Азии) [23, с. 11–12].

Эта позиция достаточно популярна и в настоящее время. В частности, одобренная в феврале 2000 г. Советом Министров Республики Беларусь «Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь» базируется на основе «увязки

планировочной организации республики и административно-территориального устройства». В этом документе базовыми элементами планировочного районирования республики на местном уровне приняты административные районы, на региональном – области, а национальный уровень составляет Республику Беларусь в целом [24, с. 7, 22, 25].

Только отдельные специалисты по проблемам экономического районирования не связывают свои проекты с существовавшим административно-территориальным делением. В начале 1960-х гг. в БССР исследования известного ученого А. Г. Лиса по экономическому районированию республики были практически единственной попыткой проведения экономического районирования республики без учета ее административного деления. «Следует отметить, – указывает А. Г. Лис, – что экономическое влияние региональных центров не ограничивается в некоторых случаях территорией тех областей, в состав которых они теперь входят. Областное административно-территориальное устройство БССР экономически более приспособлено к сельскохозяйственным, чем к общеэкономическим, задачам. Общеэкономические связи региональных центров формируются по фактически сложившимся территориальным комплексам, что не всегда соответствует административному (областному) делению территории» [25, с. 254].

В советский период большое внимание уделялось и учету национального фактора, что проявилось в создании различных национальных административно-территориальных образований (автономных республик, краев и областей, национальных районов и сельсоветов). При этом в советской практике административно-территориального деления в случае противоречия между интересами экономического районирования и национальным составом населения предпочтение чаще всего отдавалось именно национальному моменту.

1.2. Проблемы истории административно-территориального деления

Советской Белоруссии в советской и постсоветской историографии

Как уже отмечалось, исследование истории советского административно-территориального деления носит междисциплинарный характер, находясь на стыке научных интересов историков, государствоведов, экономистов и географов.

Среди крупных работ советских юристов, в которых отдельные разделы посвящены в целом проблемам истории советского административно-территориального деления, следует выделить работы Р. С. Павловского и М. А. Шафира [3], [14]. Эти исследования прежде всего представляют интерес с точки зрения систематизации исторического материала по основным периодам истории административно-территориальных преобразований в СССР. Оценки и выводы, сделанные авторами работ, вполне вписываются в принцип партийности как ведущий принцип советской исторической науки, а все перестройки авторы в традициях советского времени трактуют однозначно как объективно необходимые и успешные изменения.

Особое внимание истории советского административно-территориального деления уделил А. В. Лужин [26]. Монография насыщена фактическим материалом, который подается как доказательство преимуществ социализма и правильности решений и мероприятий КПСС и Советского государства (допуская критические оценки только в случаях, официально дозволенных, в частности, в отношении некоторых административно-территориальных преобразований периода правления Н. С. Хрущева).

Первая систематизированная попытка дать анализ истории генезиса и реформирования советского административно-территориального деления с новых позиций была предпринята группой ученых Института социально-экономических проблем Ленинградского научного центра АН СССР под руководством Н. Т. Агафонова в рамках работы над темой «Проблемы совершенствования административно-территориального устройства СССР», начатой в 1987 г. [4]. Несомненно, работа несет на себе отпечаток времени – это был период «перестройки» с его идеей «возвращения к ленинским нормам жизни» и абсолютизацией нэповского опыта 20-х гг. Основное внимание в работе уделено анализу причин, хода и результатов административно-территориальных преобразований «хрущевского» периода. Авторы доказывают, что сам план «совнархозовской» реформы в целом носил

паллиативный характер и «в силу этого не мог обеспечить успех реформ» [4, с. 38].

В постсоветский период в 2003 г. была выпущена первая на данный момент специальная работа по проблемам административно-территориального устройства России, начиная с Древнерусского государства и до последнего десятилетия XX в. [16]. В контексте исследуемой проблемы интерес представляет глава 7 «Административно-территориальное устройство Советского государства». Авторы главным образом ограничиваются анализом становления и развития национально-территориального принципа государственного устройства РСФСР, не «опускаясь» ниже уровня автономных национальных образований и областей в составе Советской России, конспективно осветив основные административно-территориальные изменения в РСФСР (местами – в целом в СССР), не затрагивая историю административно-территориального деления союзных республик. Содержащиеся в работе оценки собственно административно-территориальных реорганизаций чаще всего декларативны и не подтверждены соответствующими фактами [16, с. 222–225].

Определенное внимание проблемам истории советского административно-территориального деления также уделяли ученые-экономисты, специализировавшиеся на проблемах территориальной организации производства. Прежде всего необходимо выделить труды крупнейшего специалиста по проблемам экономического районирования 1950–60-х гг. П. М. Аламбиева [22]. Несмотря на традиционность оценок и выводов, его работы прежде всего интересны богатством конкретного исторического материала, представленном в контексте советской теории и практики совмещения экономического и административно-территориального районирования 1920-х гг.

Во всех перечисленных работах исторический материал дается главным образом по всему СССР, в редких случаях в качестве отдельных примеров приводились факты по союзным республикам (чаще всего РСФСР и УССР, крайне редко и в самых ограниченных объемах – по БССР).

Специальное исследование проблем истории административно-территориального деления Советской Белоруссии связано с именем известного белорусского ученого-государствоведа С. П. Маргунского. Объектом его исследований были прежде всего вопросы государственного устройства и организации органов государственной власти БССР в довоенный период ее существования, в рамках кото-

рого автор рассматривал и вопросы истории становления и развития административно-территориального деления БССР. В 1953 г. была издана его книга «Государственное строительство Белорусской ССР на первом этапе его развития», в которой специальный раздел посвящен вопросам истории административно-территориального деления 1919–1926 гг. [27]. Материал подается в традиционном возвеличивании «ленинско-сталинской политики», но интересен тем, что автор использует значительный объем новых документов из государственных архивов.

Более подробно С. П. Маргунский рассматривал историю становления новой системы административно-территориального деления БССР в 1920-е гг. в монографии «Государственное строительство БССР в годы восстановления народного хозяйства (1921–1925)» [28]. В разделе «Воссоединение белорусского народа в составе БССР. Новое административно-территориальное устройство» автор наряду с изучением вопросов укрупнений БССР 1924 и 1926 гг. анализирует ход и итоги административно-хозяйственной реформы 1924 г. в ее связи с принципами экономического районирования. Как и предыдущие работы, данное исследование основывалось только на документах государственных архивов, а важнейшие для понимания сути, характера, направлений и механизма проведения всех административно-территориальных преобразований документы партийных архивов не использовались.

Авторству С. П. Маргунского принадлежит и часть материала по истории административно-территориального деления Белорусской ССР довоенного периода в самом крупном фундаментальном исследовании по истории государства и права БССР, подготовленном учеными-государствоведами республики и изданном в двух томах в 1970-е гг. [29], [30]. В частности, в первом томе С. П. Маргунским написан раздел по административно-хозяйственной реформе 1924 г.

История второго укрупнения БССР и реорганизация ее административно-территориального деления с 1927 по 1938 г., подготовленная Ю. В. Шабановым в этом же томе, носит обобщающий справочно-информационный характер, где материал последовательно систематизирован в строгой хронологической последовательности, но лишен какого-либо анализа.

Во втором томе в таком же обобщающем конспективно-информационном стиле рассмотрены вопросы административно-территориальных реорганизаций Белорусской ССР с 1938 по 1967 г.

Главным образом называются основные правовые акты, регламентирующие эти преобразования, сведения о количестве созданных и ликвидированных административно-территориальных единиц (наиболее крупные перечисляются).

Единственной специальной работой по истории административно-территориального деления Белорусской ССР является изданная в 1966 г. монография крупного белорусского ученого-правоведа и историка В. А. Круталевича «Административно-территориальное устройство БССР» [15]. Эта работа до настоящего времени служит основным пособием по данной проблеме, своеобразной «энциклопедией», в которой содержится богатый фактический материал.

История административно-территориального деления республики до 1953 г. представлена в хронологическом порядке, а анализ административно-территориальных изменений в 1954–1965 гг. – в проблемном плане: укрупнение областей, укрупнение и разукрупнение районов, изменение границ сельсоветов и статуса городских поселений. На основе привлечения оригинальных архивных материалов в работе нашли отражение в сжатом виде все основные вехи истории создания и реформирования административно-территориального деления республики, перечислены главные правовые акты, регламентировавшие процесс административно-территориальных преобразований, раскрыты их причины, ход и результаты.

В наибольшей степени, на наш взгляд, автору удался анализ административно-хозяйственной реформы 1920-х гг., в меньшей степени – остальных административно-территориальных трансформаций. При этом следует учитывать, что в работе были использованы из архивных материалов только документы государственных архивов (Центрального государственного архива Октябрьской революции БССР и Государственного архива Минской области) без привлечения документов партийных архивов, что существенно ограничивало возможность всестороннего исследования проблемы.

Ценными являются и приложения к основному тексту, в которых содержится схема губернского, уездного и волостного деления дореволюционной Белоруссии, а также хронологический перечень всех важнейших административно-территориальных изменений в БССР за 1944–1965 гг. (за исключением сельсоветовского звена, перечисление которого потребовало бы значительного увеличения объема книги).

В. А. Круталевич был научным руководителем двухтомного справочника «Административно-территориальное устройство БССР»,

изданного Главным архивным управлением при Совете Министров БССР и Институтом философии и права АН БССР в 1985–1987 гг., и автором содержательного исторического обзора, в котором (в сравнении с его работой 1966 г.) появились новые интересные факты по истории административно-территориальных преобразований в ССРБ и ЛитБел ССР в 1919–1920 гг. [31]. Однако и в этом историческом обзоре автор использовал из архивных источников только документы государственных архивов.

В 2001 г. вышла очередная работа В. А. Круталевича «Республика Беларусь: административно-территориальное устройство» [6], в которой небольшой раздел посвящен общему анализу истории административно-территориальных реформ в БССР, прежде всего с точки зрения выделения в нем того позитивного и негативного, что следует учитывать в современных условиях суверенной Беларуси.

Отдельные фрагменты истории административно-территориального деления Советской Белоруссии В. А. Круталевич включил в свою фундаментальную работу по проблемам становления национальной государственности с 1917 до 1922 г. [32].

Издаваемые с 1980-х гг. областные и районные книги серии «Памяць» содержат только отдельные, не всегда систематизированные сведения информационно-статистического характера по истории той или иной административно-территориальной единицы [33]. Подобным же образом освещаются вопросы истории административно-территориального деления в работах по истории отдельных регионов и административно-территориальных единиц Беларуси [34].

Краткие информационно-статистические сведения по истории административно-территориального деления республики, отдельных ее единиц вплоть до районов и уездов представлены в 6-томной «Энцыклапедыі гісторыі Беларусі» [35].

В 1985 г. была издана работа «Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Беларусі» (составитель М. И. Каминский), в которой содержится более 380 кратких статей про административно-территориальные единицы на территории Беларуси на разных этапах ее истории. Большая часть материалов книги (229 статей) посвящено административно-территориальным единицам БССР – областям, округам, районам [36].

Самые общие сведения о генезисе и изменении системы административно-территориального деления в Белорусской ССР содержатся в учебниках по истории государства и права Беларуси [37].

Таким образом, в настоящее время актуальным становится проведение специального исследования по проблемам генезиса и трансформаций административно-территориального деления Советской Белоруссии в их связи с изменяющимися приоритетами советско-партийной власти на основе исторического анализа проблем белорусской истории, свободного от односторонности прежнего «партийного подхода» и новых архивных материалов, прежде недоступных белорусским ученым.

ГЛАВА 2

Административно-территориальное деление ССРБ в 1919–1923 годы

2.1. Административно-территориальное деление Советской Белоруссии в период становления советской государственности и войны (1919 – март 1921 гг.)

История первого провозглашения Социалистической Советской Республики Белоруссии (ССРБ), обстоятельства, связанные с этим, и сам ход создания республики исследован в работах белорусских историков И. М. Игнатенко, В. А. Круталевича, П. И. Бригадина, В. Ф. Ладысева, Р. П. Платонова, Н. С. Сташкевича и др. [32], [38]. В контексте проблемы истории административно-территориального деления прежде всего интерес представляет вопрос о территории новой советской республики. Решался этот вопрос в Москве в сжатые сроки, контуры будущей ССРБ менялись едва ли не ежедневно. 25 декабря 1918 г. в разговоре по прямому проводу с председателем Северо-Западного областного комитета РКП(б) А. Ф. Мясниковым И. В. Сталин сообщил, что «Ковенская и Виленская губернии отойдут к Литовскому правительству.., Минская, Смоленская, Гродненская губернии отойдут к Белорусскому правительству...». Вопрос А. Ф. Мясникова о судьбе Могилевской и Витебской губерний И. В. Сталин оставил открытым: «Об этих губерниях и о многом другом поговорим, когда приедете» [39, с. 84].

Уже через три дня, 28 декабря 1918 г., И. В. Сталин в телеграмме В. С. Мицкявичусу-Капсукасу очертил иные границы будущей Белорусской республики – Минская, Витебская, Могилевская и Гродненская губернии и «может быть, Смоленская» [39, с. 85].

30 декабря 1918 г. VI Северо-Западная конференция РКП(б) в резолюции «О провозглашении Западной Коммуны Белорусской Советской Республикой» территорию республики определила в составе Минской, Гродненской, Могилевской, Витебской и Смоленской губерний [40, с. 445]. В этот же день конференция, конституируя себя как I съезд Компартии Белоруссии, в постановлении о границах Белорусской республики вопрос о территории конкретизировала: «основным ядром» ССРБ определялась Минская, Смоленская, Могилевская, Витебская и Гродненская губернии с «частями прилегающих к ним местностей соседних губерний, населенных по преимуществу белорусами» (Суражский, Мглинский, Стародубский и Новозыбковский уезды Черниговской губернии, Вилейский уезд и части Свенцянского и Ошмянского уездов Виленской губернии, Августовский уезд бывшей Сувалковской губернии, часть Ново-Александровского уезда Ковенской губернии). Одновременно признавалась возможность исключения из состава республики Гжатского, Сычевского, Вяземского и Юхновского уездов Смоленской губернии, а также Двинского, Режицкого и Лютинского уездов Витебской губернии [40, с. 446]. По подсчетам Ю. А. Борисенка, площадь новой республики должна была составить около 300 тыс. км², население – примерно 10 млн человек [41, с. 105].

Такое решение проблемы, по мнению В. А. Круталевича, во многом было связано с позицией А. Ф. Мясникова: «Как ревностный сторонник Западной области, А. Ф. Мясников считал необходимым включить в границы будущей республики (а она, по его мнению, также область только под другим названием) всю областную территорию за исключением некоторых уездов Витебской и Смоленской губерний, а также части Ковенской, Виленской и Черниговской губерний» [32, с. 117]. В связи с этим не случайным видится решение ЦК КП(б)Б от 15 января 1919 г. о включении в состав республики «спорных» Юхновского, Сычевского и Вяземского уездов Смоленской губернии [41, с. 105–106].

После прихода к власти большевиков им в наследство осталось и старое административно-территориальное деление, в основу которого еще со времен Екатерины II был положен нормативный принцип – количество населения в среднем на губернию и уезд. В Российской империи к началу 1917 г. было 78 губерний и 19 областей, которые представляли собой похожие на губернии административные единицы. Среднее население губернии насчитывало

от 1,5 до 2 млн человек, территория колебалась от 700 до 1000 миль². Число уездов в 1917 г. было 756. В среднем на губернию приходилось 10–12 уездов, население которых составляло примерно 150–250 тыс. человек [42, с. 176–177]. В 1861 г. в административно-территориальном делении появилось новое звено – волости, административные функции (прежде всего податные и налоговые) которых распространялись только на крестьянское население. Численность населения волости колебалось от 3 000 до 25 000 человек.

Сложившееся административно-территориальное деление в начале XX в. оставалось прежде всего административно-полицейским и фискальным инструментом в руках властей и не устраивало большевиков. Стремление изменить сами принципы формирования административно-территориального деления, привести его в соответствие с новыми политическими и экономическими реалиями прослеживается с первых дней Советской власти. Уже в обращении НКВД Советской России к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов «Об организации местного самоуправления» от 24 декабря 1917 г. ставилась задача перераспределения административных функций между «отдельными пунктами губерний и уездов, вообще об изменении административных границ». В обращении отмечалось, что «многие губернские и уездные центры сохраняют до сих пор свое значение исключительно как центры административные, тогда как центрами промышленной и торговой жизни являются другие пункты тех же губерний и уездов», в которые Советам предлагалось переместить административные центры. На перспективу ставилась и более масштабная задача – «распределение на административные округа, соответствующие экономическому значению отдельных пунктов и экономической связи между собой...» [7, с. 95]. Декрет СНК Советской России от 27 января 1918 г. «О порядке изменения границ губернских, уездных и пр.» предоставил местным Советам право изменять территории губерний, уездов, волостей и создавать новые административно-территориальные единицы. А НКВД РСФСР в циркуляре № 7 от 11 мая 1918 г. разъяснял, что Советское правительство этим декретом «дает возможность каждому селению, волости, уезду и проч. группироваться вокруг тех естественных центров, к которым они ощущают тяготение» [26, с. 21].

Свое представление о новом административно-территориальном делении большевики Белоруссии сформулировали на I съезде КП(б)Б, который признал необходимым прежнее деление «губерния – уезд –

волость» заменить системой «район – подрайон – волость»: всю территорию республики предполагалось поделить на районы «с названиями, происходящими от их экономических центров», а каждый район – на подрайоны. Всего предполагалось образовать 7 районов и 54 подрайона (табл. 2.1) [40, с. 447].

Таблица 2.1

**Проект административно-территориального деления ССРБ
(по решению I съезда КП(б)Б)**

Районы	Подрайоны
Минский	Минский, Борисовский, Вилейский, Свенцянский, Ошмянский, Игуменский, Бобруйский, Слуцкий
Смоленский	Смоленский, Бельский, Духовщинский, Поречский (Демидовский), Дророгобужский, Ельнинский, Краснинский, Рославльский
Витебский	Витебский, Велижский, Невельский, Городокский, Себежский, Дрисенский, Дисненский, Сенненский, Лепельский, Полоцкий
Могилевский	Могилевский, Оршанский, Горецкий, Мстиславльский, Быховский, Чаусский, Чериковский
Гомельский	Гомельский, Климовичский, Суражский, Мглинский, Стародубский, Рогачевский, Речицкий, Мозырский
Гродненский	Гродненский, Лидский, Августовский, Сокольский, Белостокский, Волковысский
Барановичский	Барановичский, Слонимский, Пружанский, Новогрудский, Брестский, Кобринский, Пинский

Почему была избрана такая система административно-территориального деления? Документов, позволяющих ответить на данный вопрос, автору обнаружить не удалось. Однако можно с определенной степенью уверенности предположить, что за основу был взят принцип организационно-территориального построения Северо-Западной областной организации РКП(б). Еще 4 сентября 1918 г. V областная конференция приняла решение о переходе на новую территориальную систему построения парторганизаций: вся область делилась на районные объединения, которые должны были состоять из уездных (подрайонных, волостных и деревенских) организаций. Были определены и контуры этих районов на неоккупированной немцами части Западной области: в Витебской губернии – это Витебский район

(4 уезда), Невельский район (3 уезда), в Смоленской губернии – Смоленский район (6 уездов), Вяземский район (4 уезда), Бельский район (1 уезд), в Могилевской губернии – Оршанский район (4 уезда), Рославльский район (6 уездов), в Черниговской губернии – Черниговский район (определить границы этого района поручалось обкому совместно с районной организацией) [43, с. 213]. Таким образом, партийные организации перестраивались на систему «район – подрайон (уезд)». Такой же принцип построения партийных организаций был зафиксирован и в решениях I съезда КП(б)Б [44, с. 15]. Решение об образовании ССРБ принималось на партийной большевистской конференции, поэтому неудивительно, что и административно-территориальное деление республики стремились подстроить под систему партийного строительства.

Реализовать этот проект на практике не удалось. Здесь сыграли свою роль прежде всего решения ЦК РКП(б) от 16 января 1919 г. о сокращении территории республики передачей Смоленской, Витебской и Могилевской губерний в состав РСФСР и объединении остатков ССРБ с Советской Литвой [45, с. 174]. Мотивы такого решения достаточно ясно были сформулированы В. И. Лениным на встрече с представителями ЦБ КП(б)Б 29 января 1919 г.: «...Республика буферная и нужна постольку, поскольку граничит с другими странами. Поскольку Смоленская, Витебская и Могилевская (губернии) не граничат, постольку их можно исключить» [32, с. 140]. Идею о «буферном» характере Советской Белоруссии представитель ЦК РКП(б) А. А. Иоффе отстаивал еще на заседании Центрального Бюро (ЦБ) КП(б)Б 22 января 1919 г. [32, с. 121].

В своем стремлении сохранить ССРБ в прежних границах белорусскому руководству не удалось получить поддержки ни в Москве, ни у руководства Смоленской, Могилевской и Витебской губерний. Витебский комитет РКП(б) сразу же после провозглашения ССРБ 2 января 1919 г. заявил, что «принципиально высказывается против создания Белорусской республики» [46, д. 443, л. 1], а в своем постановлении от 16 января 1919 г. предложил ЦК РКП(б) инициировать во ВЦИК роспуск белорусского советского правительства, рассматривая сам факт провозглашения советской белорусской государственности как «интеллигентскую затею заразившихся национализмом товарищей из Белорусского национального комиссариата и других коммунистов» [47, с. 92–93].

Позиция Могилевского губкома РКП(б) всецело определялась инструкциями из Москвы. На заседании губкома 23 января 1919 г. с докладом «О присоединении Могилевской губернии к Белоруссии» выступил председатель губревкома Краснов, обсудивший перед этим проблему «по прямому проводу» с секретарем ЦБ КП(б)Б В. Г. Кноринным. Из текста протокола видно, что В. Г. Кнорин еще не проинформировал могилевчан о решении ЦК РКП(б) от 16 января. В этих условиях Могилевский губком единогласно присоединился к мнению ЦК РКП(б) и ЦБ КП(б)Б «о необходимости выделения Белоруссии в самостоятельную республику». Единственным мотивом создания Советской Белоруссии могилевские коммунисты считали необходимость борьбы «с шовинистической и националистической пропагандой и агитацией», которые «могут развить и отчасти уже развивают буржуазные и мелкобуржуазные националисты Белоруссии» [48, д. 13, л. 1–1 об.].

25 января Могилевский губком получил телеграмму А. А. Иоффе (уполномоченного ЦК РКП(б) по осуществлению решения от 16 января) о выходе Могилевской губернии из состава ССРБ. Одновременно в этот же день из Минска пришло сообщение, что «вопрос о вхождении Могилевской губернии в ЦБ остался открытым». Эти сообщения вызвали откровенное замешательство у руководителей Могилевской губернии, принявших решение срочно связаться с ЦК РКП(б) для получения конкретного указания [48, д. 13, л. 3].

Дело осложнялось тем, что 28 января открывался съезд Советов Могилевской губернии, а судьба самой губернии оставалась неясной. Ответ из Москвы запаздывал, а из Минска вновь поступила телеграмма от В. Г. Кнорина «об оставлении Могилевской губернии в составе Белоруссии ввиду заявления т. Иоффе». 28 января на заседании губкома прозвучало предложение – не дожидаясь инструкций из Москвы определить свое отношение к этому вопросу. Однако было принято типичное для Могилевского губкома решение: «Запросить ЦК по прямому проводу, до ответа не иметь мнения Комитета» [48, д. 13, л. 6].

Наконец была получена телеграмма от Я. М. Свердлова, что Могилевская губерния не входит в состав ССРБ. На совместном заседании Могилевского губкома с представителями Климовичской, Мстиславской, Чериковской, Быховской, Чаусской, Копысской, Сенненской и Оршанской парторганизаций 29 января 1919 г. опять же единогласно (пытался сопротивляться только представитель ЦБ КП(б)Б А. Ф. Перно) было заявлено об отказе от прежнего своего решения о вхождении в состав ССРБ как решения, принятого «по на-

стоянию ЦБ». «Теперь, – говорилось на этом заседании, – когда нам приходится решать этот вопрос самим, то несомненно, что мы должны отторгнуться..., ибо это нам выгодно во всех отношениях, как в культурном, торговом, так в связи сношений непосредственно с Центром (Москвой)». В итоге было решено: «Могилевская губерния не входит в состав Белоруссии», а вместо 70–80 делегатов на Всебелорусский съезд Советов послать 5 человек с тем, чтобы заявить о вхождении губернии в состав Советской России [48, д. 12, л. 2].

Похожую позицию занял и Смоленский губком, который после прибытия в Смоленск А. А. Иоффе без колебаний сразу же поддержал решение ЦК РКП(б) от 16 января [43, с. 47].

Единственным практическим результатом проекта нового административно-территориального деления Советской Белоруссии было образование Барановичского уезда. О его создании еще до революции перед центральными органами империи неоднократно ходатайствовали органы местной власти, но безрезультатно. Барановичи фактически являлись экономическим центром всего Новогрудского уезда, намного по уровню промышленного развития превосходя уездный центр Новогрудок: в 1913 г. в Новогрудке было только два небольших предприятия, а в Барановичах – несколько десятков. По количеству населения Барановичи в Минской губернии превосходили все городские поселения (в том числе и уездный центр Новогрудок) за исключением Минска, Бобруйска и Пинска [49, с. 6–7]. К тому же образование Барановичского уезда требовало и решение I съезда КП(б)Б: в республике предполагалось создание отдельного Барановичского района в составе семи подрайонов (с включением в него таких уездных центров, как Брест, Слоним, Пружаны, Новогрудок, Кобрин, Пинск), а сами Барановичи не были даже уездным центром. В связи с указанными обстоятельствами Барановичский уезд был образован в рамках Минской губернии постановлением Президиума ЦИК ССРБ от 6 февраля 1919 г. в составе 6 волостей Новогрудского уезда (Островской, Городищской, Даревской, Кривошинской, Новомышской и Столовичской) [50, с. 299].

Перестройка административно-территориального деления ССРБ в немалой степени тормозилась появившимися проектами образования Гомельской губернии. 5 февраля 1919 г. Полесский комитет РКП(б) и Гомельский ревком обратились в центральные органы Советской России с телеграммой, в которой официально выдвинули предложение образовать отдельную от Могилевской губернию с цен-

тром в Гомеле. Новая губерния планировалась в составе Гомельского и Рогачевского уездов Могилевской губернии, Речицкого и Мозырского Минской губернии, а также 4 уездов Черниговской губернии (Новозыбковского, Суражского, Стародубского и Мглинского). При этом авторы телеграммы ссылались на то, что большинство из этих уездов уже дали согласие на их включение в состав новой губернии [51, с. 25–26].

Учитывая требования центральных органов Советской власти о пересмотре существующего административно-территориального деления и приспособления его к экономическим реалиям, Гомель как значительно более крупный в сравнении с Могилевом промышленный центр имел серьезные основания претендовать на статус губернского центра. К 1904 г. оформилась Полесская организация РСДРП с центром в Гомеле, которая объединяла большевистские организации по линии Полесских железных дорог от Почепа до Мозыря, распространив свое влияние на большую часть Могилевской, части Минской (Речицкий и Мозырский уезды), Черниговской (Новозыбков и Клинцы) и Полтавской губерний [52, с. 22–26]. В период установления Советской власти роль Полесского комитета здесь была весьма значительна, а в начале 1919 г. Полесский комитет и Гомельский ревком по сути уже брали на себя функции губернского центра по руководству партийно-советской работой в ряде уездов [51, с. 25].

Интересным является аргументация Г. Г. Лазько, который в качестве главного фактора, предопределившего перенос центра губернии из Могилева в Гомель, выделяет стратегические мотивы: «...Могилев находился у входа в так называемые «смоленские ворота» на прямом пути к Москве и легко становился объектом любого удара с запада. Гомель же находился далеко в стороне» [53, с. 124].

13 февраля 1919 г. вопрос о выделении Гомельской губернии рассматривался Могилевским губкомом в присутствии представителей Наркомата внутренних дел Советской России. Претензии Гомеля на статус губернского центра были признаны обоснованными, но вместо деления Могилевской губернии был предложен вариант переноса губцентра из Могилева в Гомель с одновременным расширением территории губернии, в том числе и за счет включения в ее состав 4 северных уездов Черниговской губернии, Речицкого и Мозырского уездов Советской Белоруссии, для которых, как отмечалось в резолюции заседания губкома, «Гомель является

фактическим центром как в экономическом, так и в административном отношении». При этом представитель НКВД Советской России Д. Ю. Гопнер заметил, что «на этот пункт – Гомель – имеет виды Украина и Белоруссия». Такие опасения разделяли и члены Могилевского губкома. Поэтому в решении было особо подчеркнуто, что «реорганизуемая губерния должна остаться в пределах Великороссии» [48, д. 13, л. 15–16, 21].

При таком варианте вопрос образования Гомельской губернии касался интересов Советской Украины и ЛитБел ССР. В связи с этим 25 февраля 1919 г. состоялось межведомственное совещание при экономическо-правовом отделе Наркомата иностранных дел РСФСР, в работе которого приняли участие представители НКВД и НКВД Советской России, уполномоченный СНК РСФСР по делам Белоруссии и Литвы, представители правительства Советской Украины, Могилевского губисполкома и Гомельского ревкома. Единогласно была признана необходимость перенесения губцентра в Гомель. В новую проектируемую губернию предлагалось включить практически все уезды Могилевской губернии за исключением Оршанского, Мстиславского и Сенненского и частей Горецкого и Климовичского уездов), Речицкий уезд Минской губернии (предложение о Мозырском уезде не прошло). Мглинский, Стародубский, Суражский и Новозыбковский уезды Черниговской губернии (два первых уезда до выяснения вопроса об организации Брянской губернии) [54, д. 63, л. 1].

В апреле 1919 г. по информации Могилевского губкома «после переговоров с Киевцентром было подписано соглашение о переводе 4 северных уездов к Великороссии», а на Черниговском губсъезде Советов «делегаты этих уездов вынесли мотивированное решение о присоединении к Гомельской губернии» [48, д. 12, л. 45].

Тем не менее ситуация с северными уездами Черниговской губернии оставалась окончательно не ясной. На заседании Гомельского губкома 2 мая 1919 г. сообщалось, что «в Киеве теперешние Советские власти весьма недовольны присоединением к нам уездов Черниговской губернии. Они имеют в виду в экономическом отношении эти уезды подчинить Киеву» [48, д. 5, л. 53 об.]. VII Стародубский уездный съезд Советов (20–25 мая 1919 г.) категорически выступил против отделения «от Родной Украины», а в принятом обращении к Гомельскому губсъезду предложил присоединить новую Гомельскую губернию к Советской Украине [48, д. 101, л. 36 об., 40].

Руководство ССРБ, а затем ЛитБел ССР пытались сохранить за собой и Мозырский, и Речицкий уезды. 11 февраля в телеграмме мозырскому и речицкому партийному руководству из ЦБ КП(б)Б подчеркивалось, что Мозырский и Речицкий уезды «организационно связаны с Белоруссией» и должны послать своих делегатов на партконференцию в Вильно, а не на конференцию, созываемую Полесским комитетом РКП(Б) [46, д. 443, л. 62]. 28 февраля 1919 г. объединенное заседание ЦК и ЦБ КП ЛиБ подчеркнуло, что «границей Минской губернии считать старые границы плюс Вилейский уезд» [55, д. 9, л. 82]. А в мае 1919 г. НКВД республики потребовал ареста Речицкого уездного исполкома, «постановившего на Уездном Съезде Советов вопрос о присоединении к Гомельской губернии» [48, д. 12, л. 62]. Однако отстоять удалось лишь Мозырский уезд.

25 мая 1919 г. состоялся I съезд Советов Гомельской губернии, который оформил границы новой губернии и ее административно-территориальное деление. В состав Гомельской губернии вошли 14 уездов: Быховский, Гомельский, Могилевский, Рогачевский, Чаусский, Чериковский, Горецкий, Климовичский, Оршанский (из бывшей Могилевской губернии), Новозыбковский, Мглинский (с Почепским районом), Стародубский, Суражский (из Черниговской губернии) и Речицкий (из состава ЛитБел ССР). Этим же решением Мстиславский уезд передавался в состав Смоленской губернии, а Сенненский – в состав Витебской [56, д. 1, л. 21].

Съезд однозначно высказался за вхождение Гомельской губернии в состав РСФСР, «т. е. Великороссии», аргументируя это потребностью экономического, политического и культурного развития региона «в полной мере и в самый же короткий период своего коммунистического переустройства» и тем, что «на такое полное и быстрое получение развития... ни в коем случае нельзя рассчитывать со стороны товарищеских нам соседок Советских Республик Украины и Белоруссии, являющихся в корне отсталыми в политико-экономическом отношении перед РСФСР...» [56, д. 1, л. 21].

11 июля 1919 г. это решение на основании декрета СНК РСФСР от 27 января 1918 г. «Об изменении границ губернских, уездных и пр.» было утверждено приказом НКВД Советской России «Об образовании Гомельской и ликвидации Могилевской губернии» [57, с. 30].

В связи с указанными выше обстоятельствами в принятой на I Всебелорусском съезде Советов (2–3 февраля 1919 г.) Конституции ССРБ вопросы административно-территориального деления (как и во-

обще вопрос о границах республики) не нашли отражения [7, с. 187–190].

В самой Советской Литве представления о будущем административно-территориальном делении республики эволюционировали от идеи некоторого усовершенствования дореволюционной системы до признания белорусского подхода к новому административно-территориальному делению. В первый период после немецкой оккупации в Советской Литве деление на губернии было ликвидировано и в соответствии с инструкцией Временного Революционного Рабоче-Крестьянского правительства Литвы «О революционных комитетах» от 26 декабря 1918 г. создавались ревкомы уездные, городские, местечковые, волостные и коммунальные (объединяли деревни с прилегавшими «одnodворцами, бобылями и небольшими имениями или местечками с числом до 300 жителей») [58, с. 65]. 2 февраля 1919 г. на II конференции КП Литвы и Белоруссии было предложено вернуться к делению на губернии, одновременно укрупнив уезды [58, с. 134]. А 20 февраля 1919 г. в Инструкции I съезда Советов рабочих, безземельных, малоземельных и красноармейских депутатов Литвы по советскому строительству уже предполагалось перейти к делению объединенной ЛитБел республики на 8 районов (Виленский, Ковенский, Шавельский, Поневежеский, Вилейский, Минский, Барановичский, Гродненский), которые в свою очередь должны были делиться на уезды, уезды – на волости (гмины) [58, с. 175].

28 февраля 1919 г. на заседании объединенного ЦК КП ЛиБ и ЦБ КП(б)Б было принято решение «поручить Комиссариату Внутренних Дел немедленно разработать план административного деления по районам согласно постановлению Съезда и тогда как в Минской губернии, так и по всей территории Л и Б приступить немедленно к строительству по районам» [55, д. 9, л. 82]. В. А. Круталевич приводит информацию, что в марте 1919 г. был подготовлен проект декрета СНК ЛитБел о переходе на систему «район – подрайон – волость» [57, с. 7].

Однако и эти проекты реализованы не были. Реально в объединенной ЛитБел ССР действовала система «уезд – волость – сельсовет». Как административно-территориальная единица сохранилась лишь Минская губерния: ЦИК ССРБ 25 февраля 1919 г. принял решение о создании Минского губревкома, которому подчинялись все уезды Минской губернии, а также Вилейский уезд бывшей Виленской губернии [59, с. 113]. Все остальные губернии были ликвидированы, а их уезды находились в прямом административном подчинении прави-

тельству ЛитБел ССР. Отношения с новым центром были непростые. Минский губревком стремился решать проблемы через голову правительства ЛитБел, нередко обращаясь непосредственно в СНК РСФСР. Руководство Мозырского и Борисовского уездов вело линию на присоединение к Советской России: позиция мозырян была расценена «шагом дезорганизации и преступным», мозырские руководители получили по строгому выговору, а попытка выделения из состава республики Бобруйского уезда была названа «подрывом политики РКП». Для преодоления опасных тенденций в оба уезда были направлены представители центральных органов республики [55, д. 9, л. 100, 125].

С середины февраля 1919 г. польские войска начали военные действия против ЛитБел ССР. 21 апреля части Красной армии оставили столицу ЛитБел г. Вильно, а руководящие органы республики переехали в Минск. 8 августа Минск также был оккупирован польскими войсками. После этого фронт быстро продвинулся к р. Березина. В двадцатых числах августа поляки заняли Борисов, а 29 августа 1919 г. овладели Бобруйском.

В связи с оккупацией польскими войсками практически всей территории ЛитБел ССР на основании ходатайства Минского губревкома постановлением НКВД РСФСР от 19 августа 1919 г. Дисненский уезд был присоединен к Витебской губернии, а в состав Гомельской губернии вошли Мозырский уезд и свободные от оккупации части Борисовского, Бобруйского и Игуменского уездов [60, с. 34]. Фактически кроме Дисненского и Мозырского уездов как самостоятельная административно-территориальная единица сохранился и Борисовский уезд. Первоначально он вошел в состав Оршанского уезда, но Гомельский губисполком решением от 9 декабря 1919 г. «в виду значительного количества волостей Борисовского уезда, отстоящих на значительном расстоянии от Оршанского уезда», оставил Борисовский ревком «самостоятельным» (центром уезда была определена станция Толочин) [61, д. 1, л. 174].

К концу 1919 г. фронт стабилизировался. Приказом армиям Западного фронта от 22 декабря 1919 г. восточная граница прифронтовой полосы устанавливалась (в пределах белорусских территорий) по восточным границам Витебского, Сенненского, Городокского уездов Витебской губернии, Оршанского, Горецкого, Чаусского, Старобыховского и Рогачевского уездов Гомельской губернии.

25 апреля 1920 г. польские войска перешли в широкомасштабное наступление на Украине, 6 мая овладели Киевом. В ответ

14 мая Красная Армия нанесла серьезный удар на Западном фронте, однако тяжелая майская операция Западного фронта особых успехов Красной Армии не принесла. Весь июнь шли тяжелые бои, в результате которых 29 июня был освобожден г. Мозырь, захваченный поляками в марте 1920 г.

4–6 июля 1920 г. части 3, 4, 15 и 16 советских армий Западного фронта перешли в стремительное наступление на территории Белоруссии. В результате в июле были освобождены такие важные центры, как Речица, Хойники, Калинковичи, Игумен, Бобруйск, Вилейка, Минск, Несвиж, Слуцк, Гродно, Слоним, Лида, Пинск, Волковыск, Пружаны, Кобрин, Брест-Литовск.

Четкого представления о судьбе Советской Белоруссии к тому времени ни в Москве, ни в руководстве Компартии ЛитБел не сложилось. В качестве органа власти рассматривались варианты создания либо Белорусского ревкома (что фактически означало бы и скорейшее восстановление ССРБ), либо Минского губернского ревкома (что оставляло возможности реализации и других вариантов государственного строительства на белорусской территории). 20 мая на заседании ЦК КП(б) ЛитБел при обсуждении вопроса об организации Советской власти в Белоруссии было принято решение о создании и персональном составе Минского губревкома, одновременно оставив открытым вопрос о возможном образовании и Белорусского ревкома [62, д. 10, л. 27, 88].

В Москве приняли компромиссное решение: 25 мая 1920 г. Политбюро (ПБ) ЦК РКП(б) рассмотрело вопрос «О создании белорусского Ревкома» (т. е. название свидетельствовало о сохранении возможности восстановления ССРБ), но в самом решении говорилось о создании Минского губревкома (что, в свою очередь, создавало возможность иных вариантов решения проблемы белорусской государственности) [63, д. 82, л. 4]. В связи с этим нельзя не согласиться с мнением В. А. Круталевича, что это решение Политбюро «еще не дает современному историку основания для категорического вывода о том, что в Центре были против восстановления Белорусской республики. Мингубревком мог рассматриваться как ступень к новому, более кардинальному решению вопроса. Все зависело от складывающейся военно-политической обстановки» [32, с. 364].

11 июля 1920 г. было оформлено образование Минского губревкома, который возглавил А. Г. Червяков. Приказом № 1 губревком объявил, что высшая гражданская и военная власть в Минске и Мин-

ской губернии до созыва съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов переходит в его руки [59, с. 42].

Одновременно создавались уездные и волостные ревкомы. 20 мая 1920 г. командующий Западным фронтом сообщал в Революционный военный совет (РВС) РСФСР о том, что им отдано распоряжение о создании на освобожденной территории ревкомов, а также при РВС фронта создана «специальная организация, ведающая делом восстановления Советской власти» [64, с. 302]. На низшем уровне создавались обычные гражданские органы Советской власти – сельсоветы. Их организация определялась инструкциями РВС Армий. Интерес представляет инструкция отдела ревкомов РВС XV Армии «Об организации и задачах волревкомов и сельсоветов», в которой по сути предлагался свой вариант организации сельсоветовского звена административно-территориального деления. Согласно этой инструкции волость должна разбиваться на районы – примерно по 1 000–1 200 жителей (2–3 или несколько деревень и хуторов), которые и представляли бы собой отдельную административно-территориальную единицу – сельсовет [64, с. 61].

По мере освобождения территории Белоруссии под управление Мингубревкома переходили и уезды за пределами губернии. 26 июля 1920 г. на заседании ЦК КП(б) Л и Б по вопросу «Организация Советской власти в Гродненской губернии» было решено создать Гродненский ревком «в пределах Гродненского уезда и прочих, которые по мирному договору должны отойти к Литве», Белостокский и Бельский уезды губернии передавались Польревкому, а оставшиеся 6 уездов (Слонимский, Волковысский, Пружанский, Кобринский, Брест-Литовский и Сокольский) передавались «Белорусскому ревкому, который организует там Советскую власть» [64, с. 407].

В июле 1920 г. в Мингубревком стали поступать представления об изменении уездных и волостных границ, в том числе и об образовании нового уезда – Несвижского. Вопрос о его создании обсуждался еще накануне Первой мировой войны. При Советской власти дважды (в январе 1918 г. и июле 1919 г.) на съездах крестьянских представителей ряда волостей принимались решения о создании такого уезда, но реализовать их на практике помешали немецкая, а затем и польская оккупация [62, д. 38, л. 8–8 об.].

После освобождения Несвижа от польских войск 14 июля 1920 г. частями 8 стрелковой дивизии помощник военного комиссара дивизии своим распоряжением образовал Несвижский ревком, кото-

рому «по соображениям продовольственного, фуражного снабжения и доставки подвод для воинских частей» подчинил 5 волостей Слуцкого уезда и 2 волости Новогрудского уезда [62, д. 38, л. 21].

24 июля 1920 г. Несвижский ревком принял решение ходатайствовать перед Минским губревкомом «о немедленном образовании Несвижского уезда». Необходимость образования Несвижского уезда обосновывалась «оторванностью волостей от своих уездных центров», что, во-первых, создавало проблемы для населения этих волостей, а во-вторых, порождало «колоссальные неудобства... во всех отраслях политической, социальной и экономической жизни». Именно необходимость создания системы органов управления для эффективной реализации решений высших органов партийно-советской власти служило решающим аргументом в руках несвижских руководителей. Картина состояния советской работы в этих отдаленных от своих уездных центров волостях вырисовывалась крайне удручающая: «Будучи оторваны от уездного центра, отдаленные волости... лишены возможности сноситься с уездными органами Советской власти... благодаря чему... при отсутствии директив из уезда местные волостные органы часто действовали на свой риск и страх и выносили постановления, противоречащие декретам Советской республики». Оторванностью волостей от уездных центров во многом объясняли и трудности в проведении пропагандистской работы, организации народного образования, дорожного строительства, разрешении земельного и продовольственного вопросов [27, д. 38, л. 9–10 об.].

Предложение получило поддержку в Минске и 29 июля постановлением Минского губревкома был создан Несвижский уезд в составе 8 волостей Слуцкого уезда (Говезнянской, Телядовичской, Ланьской, Поцейковской, Клецкой, Тимковичской, Грицевичской, Синявской), 2 волостей Новогрудского уезда (Сновской и Городейской), Могильнянской волости Игуменского уезда и Сверженской волости Минского уезда [62, д. 21, л. 81].

Для рассмотрения новых вариантов административно-территориальных изменений 6 августа 1920 г. состоялось заседание республиканской комиссии – «Комиссии по установлению границ Новогрудского, Барановичского, Несвижского и Слуцкого уездов», на котором было принято принципиальное решение о необходимости пересмотра всего административно-территориального деления республики: «Существующее деление не удовлетворяет ни экономических, ни хозяйственных интересов населения, а посему в ближайшее

время должен быть поставлен на очередь вопрос об административном перераспределении остальных уездов и, может быть, образовании еще новых уездных центров». Одновременно были уточнены границы Барановичского и Несвижского уездов [62, л. 28–29 об.].

Решение о пересмотре всей системы административно-территориального деления республики было поддержано и Ревкомом ССРБ, который 15 августа 1920 г. поручил своему отделу управления «начать подготовительную работу совместно со Статбюро и другими ведомствами по установлению административно-хозяйственных границ в масштабе республики, руководствуясь принципами экономического тяготения. Детально разработанный план представить для включения на повестку дня Съезда Советов» [62, д. 10, л. 240 об.]. Однако осуществиться этим планам помешало изменение событий на советско-польском фронте в результате поражения Красной Армии под Варшавой.

Постановлением НКВД РСФСР от 10 августа 1920 г. Мозырский уезд и части Борисовского, Бобруйского и Игуменского уездов, с августа 1919 г. временно входившие в состав Гомельской губернии, были возвращены в состав Советской Белоруссии [60, с. 34].

Влияние на состав административно-территориального деления ССРБ оказал и российско-литовский договор 12 июля 1920 г., согласно которому в состав Литвы, кроме Вильно и Виленского края, передавались Гродненский, Лидский и Ошмянский уезды.

На территории, которая отходила к Литве и была освобождена от польских войск частями Красной Армии, создавалась советская администрация. 26 июля 1920 г. ЦК КП(б) Л и Б принял решение об организации Гродненского ревкома «в пределах Гродненского уезда и прочих, которые по мирному договору должны отойти к Литве» [64, с. 407]. Ревкомы были созданы также в Ошмянском и Лидском уездах. По мнению В. А. Круталевича, создание советских органов власти в переходящих к Литве уездах было связано не только с военной необходимостью, но и с перспективами советизации Литвы в зависимости от исхода войны с Польшей [32, с. 376].

Анализ документов позволяет сделать вывод, что в июле-августе 1920 г. Гродненский, Лидский и Ошмянский ревкомы имели двойное подчинение – РВС Западного фронта и Ревкому ССРБ, который рассылал в адрес этих уездревкомов свои распоряжения. 26 августа 1920 г. Ревком ССРБ, рассматривая вопрос «О положении дел на границах Литвы», прямо указывал Гродненскому, Ошмянскому и Лид-

скому ревкомам (называя их при этом «пограничными с Литвой», тем самым фактически игнорируя договор 12 июня 1920 г.) «всеми мерами противодействовать насилию литовцев, составляя протесты, широко оповещая места и центр» [62, д. 10, л. 271]. Видно, что Белорусский ревком сохранял серьезные надежды на возвращение этих уездов в состав ССРБ и не выпускал их из под своего контроля.

Но в сентябре Ошмянский и Лидский ревкомы переходят под контроль начальника отдела ревкомов РВС Западного фронта, который 18 сентября обратился в Белорусский Ревком с просьбой «принять в свое ведение дела и счета ревкомов, образовавшихся на территории Литвы (Лидского и Ошмянского). В свою очередь Ревком ССРБ обратился к нему за разъяснением – «каковы должны быть отношения и права Военревкома ССРБ по отношению к уездам Ошмянскому и Лидскому как не входящих в состав ССРБ» [62, д. 13, л. 405, 407].

31 июля 1920 г. на торжественном собрании в Минске произошло второе провозглашение ССРБ и принята «Декларация о провозглашении Советской Социалистической Республики Белоруссии». Декларация не устанавливала точных границ республики, отметив в общем, что ССРБ «определяет свою западную границу по этнографической границе между Белоруссией и примыкающими к ней буржуазными государствами. Граница Советской Социалистической Республики Белоруссии с Советской Россией и Украиной определяется свободным выражением воли белорусского народа на уездных и губернских съездах Советов в полном согласии с правительствами РСФСР и ССРУ» [59, с. 54].

В августе-сентябре 1920 г. официально в состав ССРБ входило 18 уездов: Борисовский, Бобруйский, Барановичский, Вилейский, Дисненский, Игуменский, Минский, Мозырский, Новогрудский, Пинский, Слуцкий, Волковысский, Пружанский, Слонимский, Брест-Литовский, Соколский, Несвижский и Кобринский. Площадь ССРБ этого образца можно определить примерно в 104,3 тыс. верст² (подсчитано автором по [65, с. 1, 4, 7]). При этом необходимо учитывать, что свои властные полномочия Ревком ССРБ распространял также на Гродненский, Лидский и Ошмянский уезды (официально входившие в состав Литвы) (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Административно-территориальное деление ССРБ (август 1920 г.)*

Уезды	Площадь, верст ²	Число волостей	Число городов
Барановичский	Образован из 6 волостей Новогрудского уезда		
Брестский	4289,0	23	1
Бобруйский	10721,1	22	1
Борисовский	8994,9	27	2
Вилейский	5591,2	25	2
Волковысский	3351,4	22	1
Дисненский	5078,2	21	2
Игуменский	8843,3	22	1
Кобринский	4620,2	30	1
Минский	4580,3	16	1
Мозырский	14196,0	22	1
Несвижский	Образован из 8 волостей Слуцкого уезда, 2 волостей Новогрудского уезда, одной волости Игуменского уезда и 1 волости Минского уезда		
Новогрудский	4538,9	23	1
Пинский	10427,5	23	1
Пружанский	3659,4	19	1
Слуцкий	6852,8	24	2
Слонимский	6261,1	23	1
Сокольский	2290,6	13	9
ССРБ	104 295,9	355	28

Примечание. Данные приведены в уездных дореволюционных границах.

*Источник [65, с. 1, 4, 7].

Поражение Красной Армии под Варшавой привело к новому продвижению польских войск на восток. 21 августа польские войска заняли Брест-Литовск, а в сентябре боевые действия были окончательно перенесены на территорию ССРБ. К концу сентября польская армия захватила Гродно, Пинск, Барановичи, Лиду. 15 октября 1920 г. поляки на короткое время заняли Минск.

12 октября 1920 г. в Риге был подписан договор о перемирии и прелиминарных (предварительных) условиях мира между Польшей, Советской Россией и Советской Украиной. Стороны признали неза-

висимость Белоруссии, но подвергли ее разделу. К Польше отходили (по дореволюционному административно-территориальному делению) из состава ССРБ Брест-Литовский, Волковысский, Слонимский, Новогрудский, Дисненский, Вилейский (за исключением его части к юго-востоку от линии Илия – Радошковичи), Пинский, Сокольский, Кобринский, Пружанский уезды, части Минского (к западу от линии Раков – Колосов), Слуцкого (к западу от линии Ромаши – Семешово), Борисовского (район Докшицы, Ивановщина) и часть Мозырского (к западу от рек Лань и Ствига) уездов [66, д. 1420, л. 143]. В свою очередь, в состав ССРБ включались из Виленской губернии Радошковичская, Хотеничская и Крайская волости со своими волостными центрами. В ССРБ оставались 6 неполных уездов бывшей Минской губернии: Борисовский, Бобруйский, Игуменский, Минский, Мозырский и Слуцкий.

Согласно Договору о перемирии между советскими и польскими войсками создавалась нейтральная в военном отношении зона шириной в 30 км с условием, что каждая из сторон в административном отношении будет контролировать свою часть этой нейтральной зоны [62, д. 13, л. 41–43]. В нейтральную зону ССРБ вошли части 5 волостей Слуцкого уезда, 8 волостей Борисовского уезда, 5 волостей Минского уезда, 4 волости Мозырского уезда, а также остатки перешедших со своими волостными центрами еще 10 волостей [67, д. 19, л. 33; д. 180, л. 30, 43, 48, 143–145, 149].

Долгое время организовать органы Советской власти в нейтральной зоне не удавалось и ситуация здесь была крайне тревожной. Нарком внутренних дел ССРБ 3 декабря 1920 г. отмечал, что «в нейтральной зоне дела все хуже; мы ничего не можем предпринять, у нас нет сил, власти нет там никакой (кроме банд зеленых и прочих грабителей)» [62, д. 21, л. 226].

Организацию власти в нейтральной зоне руководство ССРБ возложило на соответствующие уездные ревкомы [62, д. 13, л. 68]. Однако выполнить это оказалось очень сложно. Во-первых, из-за выжидательного отношения самого населения к Советской власти. Нарком внутренних дел отмечал, что «население не воспринимало ее, будучи неуверенными в устойчивости Советской власти, так что было очень трудно организовать сельсоветы и волисполкомы». Во-вторых, из-за претензий РВС XVI Армии на управление в нейтральной зоне, в связи с чем возникали серьезные проблемы в работе уездных ревкомов и исполкомов [67, д. 49, л. 67–67 об.].

Выход был найден в создании в нейтральной зоне районных ревкомов. 9 февраля 1921 г. Председатель ЦИК и СНК ССРБ А. Г. Червяков утвердил «Положение о районных революционных комитетах нейтральной зоны». В соответствии с ним райревкомы создавались уисполкомами с согласия НКВД ССРБ и РВС XVI Армии в составе от 3 до 5 членов. Район действия такого ревкома определялся длиной в 30–40 верст на всю глубину нейтральной зоны. Непосредственно райревком подчинялся соответствующему уисполкому и выводился из какого-либо подчинения армейскому руководству. Исполкомы прилегавших к нейтральной зоне волостей свои полномочия в нейтральной зоне теряли.

В своих правах райревкомы приравнивались к волисполкомам. Главной для них ставилась задача вести «беспощадную борьбу с набегами, грабежами, реквизициями, конфискациями, убийствами и избиением граждан нейтральной зоны со стороны Польского Командования и отдельных солдат польской армии, а равно и всех других групп враждебных советской власти» [67, д. 19, л. 35–35 об.].

Таким образом, в исследуемый период белорусское партийно-советское руководство, принципиально признавая необходимость совершенствования сохранявшейся дореволюционной административно-территориальной системы на основе принципов экономического тяготения территорий к крупным индустриальным центрам, приняло на I съезде КП(б)Б вариант нового административно-территориального деления республики. Однако практическая реализация этого проекта тормозилась и отсутствием времени, и необходимостью решать более существенные для молодой республики проблемы. Но главное препятствие состояло в неопределенности перспектив с границами белорусского советского государства.

2.2. Административно-территориальное деление Советской Белоруссии в условиях послевоенной стабилизации (март 1921–1923 гг.)

Рижский мирный договор (март 1921 г.) надолго закрепил западную границу Советской Белоруссии. В составе республики осталось 6 ее неполных уездов, а также Радошковичская, Хотеничская и Крайская волости бывшей Виленской губернии. Борисовский уезд потерял Докшицкую, Тумиловичскую (за исключением 18 населенных пунктов), 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, Пощейковской, 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. Свою территорию сохранили Бобруйский и Игуменский уезды [67, д. 180, л. 30, 43, 48, 143–149], [68, д. 4325, л. 5–6].

Таким образом, в целом территория ССРБ образца августа 1920 г. в результате Рижского договора сократилась с 104 296 верст² до 45 969 верст² (т. е. на 58 600 верст², или на 56 %) (подсчитано автором по [32, с. 1], [60, с. 182, 247]).

После подписания Рижского мирного договора нейтральная зона ликвидировалась, в связи с чем возникла необходимость адаптировать ее территорию к условиям мирного развития. Для этого 6 апреля 1921 г. Президиум ЦИК ССРБ принял решение «создать временно в бывшей нейзоне ряд административных единиц (волревкомов)» для проведения подготовительной работы по «правильному функционированию выборных органов (исполкомов), успешной ликвидации бандитизма, дезертирства и установления твердой соввласти».

Одновременно необходимо было провести корректировку волостных границ территорий, прилегавших к нейтральной зоне: в составе ССРБ оказались части волостей, перешедших к Польше, которые следовало закрепить за оставшимися волостями. С этой целью Административная комиссия при НКВД республики разработала проект создания в нейтральной зоне районов (волостей). Этот проект был одобрен и вошел в приказ Президиума ЦИК ССРБ от 6 апреля 1921 г., в соответствии с которым меняли свои границы некоторые волости приграничных уездов [69, д. 1, л. 24–25].

В результате последующих уточнений на местах этот проект был скорректирован: дополнительно из остатков Мильчанской волости Борисовского уезда образована новая волость – Горновская, а из остатков Рубежевичской – Великосельская волость Минского уезда [67, д. 180, л. 30, 48, 143–148], [68, д. 4325, л. 6].

Завершение процесса оформления западной границы ССРБ 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». Во главе этой комиссии был поставлен М. И. Шкубер (руководитель республиканского Статбюро), а сама комиссия получила официальное название «Административная комиссия по пересмотру и установлению границ на территории Белоруссии» [69, д. 1, л. 21].

За 1921–1923 гг. изменения в административно-территориальном делении ССРБ были незначительны. Постановлением Президиума ЦИК ССРБ с 1 июля 1921 г. Заболотская (Любаньская) волость Бобруйского уезда перешла в состав Слуцкого уезда [69, д. 2, л. 91], а 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 [70, д. 175, л. 70 об.] (табл. 2.3).

Наиболее существенные перемены произошли в сельсоветовском звене административно-территориального деления. Сельсоветы в начале 20-х гг. создавались практически в каждом относительно большом сельском населенном пункте: на 10 мая 1922 г. по данным НКВД в республике насчитывался 2051 сельсовет [69, д. 2, л. 94–98]. С целью определения формальных критериев для сельсовета в принятом III Всебелорусским съездом Советов (10–16 декабря 1921 г.) Положении о сельских советах устанавливалась норма для образования сельсовета – не менее 300 жителей. В сельских населенных пунктах до 300 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 [71, с. 279].

7 октября 1922 г. ЦИК ССРБ принял новое «Положение о Сельских Советах», которым ужесточались условия образования сельсовета: не менее 400 жителей. При этом была и существенная оговорка, позволяющая, «принимая во внимание климатические, географические и иные условия местности» создание сельсоветов и с населением менее 400 человек [72, ст. 144]. В результате частичной реализации этих требований к началу 1924 г. количество сельсоветов сократилось до 1 711 [70, д. 944, л. 41, 60].

Административно-территориальное деление ССРБ на 20 июня 1922 г.*

Уезды	Площадь, верст²	Число волостей	Число сельсоветов
Бобруйский	10480	21	491
Борисовский	8468	27	410
Игуменский	8667	21	324
Минский	3293	13	331
Мозырский	10205	18	278
Слуцкий	4856	15	217
ССРБ	45969	115	2 051

*Источник [69, д. 2, л. 94–99]

В этот период проходила одновременно и реорганизация системы учета населенных пунктов республики. По традиции к городским поселениям относились города (Минск, уездные и заштатные) и местечки. Четких критериев определения населенных пунктов как городских не существовало, отсюда и значительный разноречивый в городской статистике. В июне 1921 г. НКВД ССРБ дает сведения о 58 (кроме Минска) городских поселениях в республике [67, д. 296, л. 117], в августе того же года – уже о 58 местечках [73, д. 432, л. 7]. За 1923 г. статистические органы республики в одном случае дают сведения о 67 городских поселениях [68, д. 4325, л. 6 об.], в другом – о 67 местечках [70, д. 179, л. 123].

Наиболее распространенным типом городских поселений в Советской Беларуси были местечки. Формальных признаков, точно определявших понятие «местечко» не существовало. Известный специалист по вопросам административно-территориального деления того времени Б. Д. Архангельский отмечал: «Обычно местечком называют поселение, представляющее из себя нечто среднее между селом и городом; от села оно отличается более развитой торгово-промышленной деятельностью, большим обилием неземледельческого населения, но все же не в такой степени, чтобы стать в глазах населения городом» [74, с. 33]. В 1924 г. по сведениям республиканских статорганов в республике было учтено 118 местечек [70, д. 944, л. 48].

29 октября 1922 г. ЦИК ССРБ принял «Положение о советах центра Белоруссии – г. Минска, уездных и заштатных городов и поселков городского типа». В соответствии с этим положением выделя-

лись (кроме столицы – г. Минска) уездные города, заштатные (неуездные) города и поселки городского типа. К последним относились «местности, населенные в большинстве фабрично-заводским элементом». В заштатных городах и поселках городского типа с населением менее 10 000 человек избирался не городской, а сельский совет. При этом в уездных городах, а также в заштатных городах и поселках, где располагались волостные советы, отдельных горисполкомов не создавалось, а их функции выполняли уездные или объединенные волостные исполкомы [72, ст. 141].

Несмотря на незначительность перемен в административно-территориальном делении Советской Белоруссии, в этот период немало внимания было уделено разработке различных проектов административно-территориальных изменений, востребованных уже в последующие годы. 4 июля 1921 г. на заседании республиканской Административной комиссии было принято решение предложить волисполкомам рассмотреть необходимость изменения волостных и сельсоветовских границ, а сельсоветам – определиться с населенными пунктами, которые желательно передать в состав других волостей или уездов, а также с расположением центров сельсоветов [69, д. 1, л. 29–29 об.].

Население и местные власти проявили большую активность. Высланные в Минск проекты содержали предложения о создании новых трех уездов и 17 волостей. Множество предложений касалось передачи отдельных населенных пунктов, сельсоветов и волостей в другие административно-территориальные единицы, а также переноса центров волостей в другие населенные пункты [69, д. 3, л. 2–52].

Одновременно Административная комиссия рассмотрела предложения Лепельского уезда Витебской губернии и Речицкого уезда Гомельской губернии.

В мае 1921 г. Лепельская уездная административная комиссия инициировала передачу в состав Лепельского уезда Березинской, Велико-Долецкой и Волосевичской волостей Борисовского уезда, аргументируя необходимость осуществить это в кратчайшие сроки удаленностью этих волостей от Борисова на 100–150 верст, тогда как до Лепеля было всего от 7 до 25 верст. Такое расположение волостей относительно уездного центра г. Борисова, по мнению лепельского руководства, создавало в волостях крайне тяжелую ситуацию, описываемую в самых мрачных тонах: «Благодаря такой заброшенности этой территории, изобилующей большими лесами и болотами, здесь,

вдали от всякого административного надзора, свободно творятся всякие безобразия: винокурение, скрывание дезертиров, организация и поддержка бандитов и т. п., а о регулярной поставке продуктов для государства населением и говорить не приходится. Здесь возможны лишь случайные изъятия да грабежи со стороны бандитских шаек...» [69, д. 3, л. 15 об.].

Белорусская Административная комиссия лепельское 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 Белоруссии части Лепельского уезда с г. Лепель и образования нового уезда, добавив к этой территории еще и 8 волостей Борисовского уезда [69, д. 3, л. 21].

Было поддержано предложение Витебской губадмкомиссии о переходе из состава губернии в состав Борисовского уезда ССРБ Бобрской волости Сенненского уезда. С такой инициативой еще 7 декабря 1920 г. выступил Бобрский волостной съезд Советов [69, д. 4, л. 20–21].

В декабре 1921 г. VI съезд Советов Речицкого уезда в рамках плана по совершенствованию административно-территориального деления уезда постановил передать в состав Мозырского уезда ССРБ Наровлянскую, Мухоедовскую, Крюковскую и часть Дудичской волостей [56, д. 238, л. 4]. Белорусское руководство эту инициативу поддержало, значительно скорректировав ее: была признана необходимость присоединения к ССРБ 7 волостей с узловой железнодорожной станцией Калинковичи [70, д. 90, л. 23]. Учитывая это, Административная комиссия внесла предложение из 10 сельсоветов Мозырского уезда образовать новый Петриковский уезд, а оставшуюся часть Мозырского уезда пополнить 7 волостями Речицкого уезда [69, д. 3, л. 52].

В целом республиканская Административная комиссия ограничилась только частичным перераспределением отдельных волостей ССРБ между уездами. Проект, разработанный этой комиссией с учетом высказанных предложений с мест, предполагал расширение состава Минского уезда (самого небольшого в республике) за счет передачи в его состав 8 волостей из состава Игуменского уезда, а из состава Борисовского уезда – 7. К Слуцкому уезду предлагалось присоединить Горковскую волость Бобруйского уезда и юго-западную часть Омельяновской волости Игуменского уезда, к Борисовскому –

Бобрскую волость Витебской губернии, к Мозырскому – 7 волостей Речицкого уезда Гомельской губернии. Планировалось создание 2 новых уездов – Лепельского (в составе части Лепельского уезда Витебской губернии и 8 волостей Борисовского уезда) и Петриковского (в составе 10 волостей Мозырского уезда) [69, д. 3, л. 12 об., 21, 39 об., 46 об., 52].

Все перечисленные выше проекты (как исходившие от самого населения, так и от органов управления разного уровня) обосновывались главным образом необходимостью приближения территорий к административным центрам и плохим состоянием путей сообщения, что, в свою очередь, создавало проблемы управляемости территориями и обслуживания населения. Эффективность проведения на местах постановлений советских и партийных органов и решение многих вопросов (продовольственного, налогового, политико-воспитательного и других) увязывалось с переходом территорий в административно-территориальное подчинение соседних волостных и уездных центров.

Следует отметить, что большинство проектов имели объективные основания и действительно могли бы помочь и улучшению эффективности деятельности управленческих органов, и созданию более выгодных условий для населения.

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» [70, д. 90, л. 23]. Решение проблемы совершенствования административно-территориального деления республики тормозилось двумя главными обстоятельствами: острыми спорами по вопросу о принципах нового построения административно-территориального деления советских республик, пик которых в высшем руководстве Советской России пришелся на весну 1922 г., а также привязкой белорусским руководством проведения административно-территориальной реформы с решением вопроса об изменении восточных границ республики.

Прежде всего вопрос шел о включении в состав Советской Белоруссии территорий Витебской и Гомельской губерний, в то время входивших в состав РСФСР. На этих территориях, как и в целом в России, в первые годы Советской власти шел интенсивный процесс «перекраивания» границ административно-территориальных единиц. В Витебской и Гомельской губерниях это было связано, во-первых,

с изменениями международного положения советских республик. В августе 1919 г. из Виленской губернии с состав Витебской губернии перешел Дисненский уезд площадью 5,1 тыс. верст², который, в свою очередь, по Рижскому мирному договору 18 марта 1921 г. был передан Польше. Согласно мирному договору с Латвией от 11 августа 1920 г. из Витебской губернии в состав Латвии перешли Двинский, Люцинский и Режицкий уезды общей площадью в 12041 верст² [60, с. 227]. В августе 1919 г. состав Гомельской губернии после оккупации поляками территории ЛитБел ССР перешли Мозырский и части Борисовского, Бобруйского и Игуменского уездов, которые в августе 1920 г. были возвращены в состав ССРБ после освобождения ее территории от польских войск.

Во-вторых, этот процесс «перекройки» административно-территориальных границ отражал господствовавшее представление о необходимости перестройки всего государственного механизма и поиска оптимальных для новой власти вариантов административно-территориального устройства. Эти решения привели к лавинообразному процессу образования новых и перекраиванию старых административно-территориальных границ. Для того чтобы упорядочить этот трудно-управляемый процесс, 15 июля 1919 г. был принят Декрет СНК РСФСР «О порядке разрешения вопросов об изменении границ губерний, уездов и волостей», согласно которому вопрос об изменении границ указанных административно-территориальных единиц «разрешается по представлению местных губернских Советов депутатов Народным комиссариатом внутренних дел» [57, с. 31].

В связи с уточнением границ новой Гомельской губернии 6 сентября 1919 г. по предложению гомельского руководства специальным приказом НКВД РСФСР 4 волости Оршанского уезда Гомельской губернии (Высочанская, Добромысленская, Серокорятинская и Лиозненская) были переданы в состав Витебской губернии, а еще 4 волости (Любавичская, Микулинская, Руднянская и Хлыстовская) переходили в состав Смоленской [57, с. 31].

В Гомельской губернии в первый период ее существования особенно остро стоял вопрос о ее северных уездах. Эти уезды находились далеко от Гомеля, были с ним плохо связаны путями сообщения, экономически больше тяготели к Могилеву. Руководство Могилевского уезда достаточно активно инициировало создание особого административно-хозяйственного района в составе Могилевского, Оршанского, Горецкого, Быховского, Рогачевского, Чериковского и

Климовичского уездов с перспективой превращения его в отдельную губернию [75, д. 11, л. 28]. Однако в Москве эта инициатива поддержки не получила, хотя попытки создания Могилевской губернии предпринимались до конца 1920 г. [56, д. 3, л. 29 об.].

Эти попытки поддерживали «сепаратистские» настроения в некоторых северных уездах Гомельской губернии, особенно в Оршанском, партийно-советское руководство которого заняло в отношении Гомеля однозначно-негативную позицию, поставив своей целью добиться выделения уезда из состава губернии и присоединения к Смоленской либо к Витебской губерниям [48, д. 29, л. 149]. Чтобы не лишиться Оршанского уезда и прежде всего крупного железнодорожного центра – г. Орши, Гомельский губцентр пошел на довольно решительные шаги. 24 июля 1920 г. Президиум Гомельского губкома принял решение распустить Оршанский уездный комитет большевиков. В уезд для руководства партийной организацией и исправления сложившейся ситуации был направлен представитель губкома А. А. Иоффе, назначенный на должность руководителя уездной большевистской организации [48, д. 240, л. 144].

Однако и смена руководителя уездной парторганизации ситуацию не изменила. Большинство членов и руководителей оршанской парторганизации, ревком и уисполком отстаивали прежние позиции. К тому же идея присоединения Оршанского уезда к Витебской губернии получило поддержку и в Москве, и в РВС Западного фронта, и в Витебске [48, д. 240, л. 175]. В результате, так и не получив согласия Гомеля, 18 ноября 1920 г. своим декретом ВЦИК и СНК РСФСР по ходатайству Оршанского уисполкома и Витебского губревкома передали Оршанский уезд в состав Витебской губернии [57, с. 35].

В 1922 г. решился вопрос о переходе Горецкого уезда в состав Смоленской губернии. Руководство Горецкого уезда по примеру оршанцев еще в 1920 г. стало инициировать переход уезда к Смоленской губернии. В сентябре 1920 г. бюро Гомельского губкома, опасаясь «оршанского варианта», запретило Горецкому уездному комитету РКП(б) обсуждение вопроса об отделении [48, д. 213, л. 15]. Началась смена руководства в уезде – из Гомеля на руководящую работу в уезд были направлены новые работники, которые должны были «погасить сепаратистские тенденции» и наладить постоянную связь с губцентром [48, д. 1241, л. 277]. Однако переломить настроения к отделению в связи с отдаленностью уезда от Гомеля и тяготения к Смоленску, не удавалось. В 1922 г. уже само гомельское руководство начинает ини-

цировать вопрос о передаче Горецкого уезда Смоленской губернии. В информационном сообщении Гомельского губкома за январь-февраль 1922 г. отмечалось, что в Горецком уезде проявляется «особенно скверное настроение среди крестьян» в отношении к Советской власти «на почве выполнения разных компаний, налогов и самообложения», а также ввиду передачи всей помещичьей земли в уезде совхозам и коммунаам [48, д. 225, л. 47]. Учитывая отдаленность уезда и неспособность губцентра быстро переломить ситуацию в уезде, 20 марта 1922 г. бюро Гомельского губкома принимает решение «поднять вопрос в срочном порядке об отделении Горецкого уезда от Гомельской губернии как невозможный быть обслуживаемый» [48, д. 1239, л. 3 об.].

27 июля 1922 г. постановлением Президиума ВЦИК весь Горецкий уезд (за исключением Ничипоровичской волости, отошедшей к Могилевскому уезду) переходил в состав Смоленской губернии [57, с. 34].

В конце мая 1922 г. свои претензии на часть гомельских территорий в очередной раз предъявило руководство соседней Брянской губернии [56, д. 236, л. 10 об.]. Президиум Гомельского ГИК 8 июля 1922 г. настаивал на сохранении в составе губернии всех трех уездов в составе губернии [56, д. 72, л. 115]. Однако отстоять Почепский уезд не удалось – целесообразность его присоединения к Брянской губернии была очевидна и серьезных аргументов за его сохранение в составе Гомельской губернии не оказалось. В результате VI Гомельский губсъезд Советов (10–15 декабря 1922 г.) отметил, что «экономическое тяготение Почепа к Брянску бесспорно», но, несмотря на хорошую связь Гомеля с Почепом, «достаточное обслуживание» уезда губцентром, все же признал «возможным передачу Почепского уезда Брянской губернии» [56, д. 537, л. 39]. 9 мая 1923 г. Президиум ВЦИК принял решение о передаче Почепского уезда целиком в состав Брянской губернии [57, с. 37].

Этим же постановлением Президиума ВЦИК 3 волости Климовичского уезда были переданы в Мстиславский и Рославльский уезды Смоленской губернии [57, с. 37]. Они находились далеко и от центра Климовичского уезда, и от Гомеля, экономически тяготели к Мстиславлю и Рославлю Смоленской губернии, имели с ними более удобные пути сообщения. Население и руководство этих волостей однозначно высказалось за присоединение к Смоленской губернии.

Всероссийский съезд Советов (1920 г.) поставил задачу ускорить разработку плана нового районирования и перейти к созданию «новых районов и областей в соответствии с новыми социалистическими основами политической и хозяйственной жизни страны». Для реорганизации старого административно-территориального деления при Президиуме ВЦИК была создана Административная комиссия, перед которой была поставлена задача «общей разработки принципов нового районирования Республики» и «разрешения отдельных конкретных вопросов по созданию новых уездов в губернии и области». Соответственно распоряжением НКВД РСФСР от 10 марта 1920 г. губисполкомам и уисполкомам предлагалось «в целях объединения работ по районированию и... установлении единого общего плана по районированию» образовать соответствующие административные комиссии [75, д. 7, л. 1].

Выполняя это решение, в Витебской и Гомельской губерниях были созданы губернские и уездные административные комиссии. Однако вплоть до начала 1922 г. эти комиссии, прежде всего губернские, фактически не действовали, а редкие проекты были подготовлены крайне неудовлетворительно. Активизация работы этих комиссий относится к 1922 г. и была связана с выполнением указания Москвы о проведении внутригубернского реформирования – в условиях перехода к НЭПу, установления твердого государственного бюджета, сокращения и упрощения разросшегося в период «военного коммунизма» управленческого аппарата руководство РСФСР решило существенно сократить количество уездов и волостей.

В Гомельской губернии в рамках внутригубернского районирования в мае 1922 г. были ликвидированы, несмотря на сильное сопротивление уездных властей, Мглинский и Чаусский уезды [57, с. 33–34]. В феврале 1923 г. по инициативе уездного руководства был расформирован Быховский уезд [56, д. 537, л. 39], [57, с. 34]. VII Гомельский губсъезд Советов (1923 г.) по предложению уездного руководства в связи с необходимостью «упрощения аппарата и укрепления административных единиц» признал «полную целесообразность» слияния Климовичского и Чериковского уездов в один – «Калининский» [75, д. 334, л. 92]. В связи с более существенными проблемами – проблемами вхождения части Гомельской губернии в состав БССР – это решение было утверждено постановлением ВЦИК только 2 июня 1924 г. [57, с. 41].

В Витебской губернии в 1922–1923 гг. было ликвидировано 4 уезда. К 1 февраля 1922 г. завершилась ликвидация небольшого Суражского уезда, образованного в 1920 г. из части территории Велижского уезда и не оправдавшего затраченные средства. А Постановлением Президиума ВЦИК РСФСР от 15 февраля 1923 г. «Об административном делении Витебской губернии» были ликвидированы уезды Сенненский, Городокский и Дриссенский [57, с. 35].

В наибольшей степени изменения в административно-территориальном делении губерний проявились на волостном и сельсоветском уровнях. Здесь реформы проводились более продуманно, планомерно и в определенной мере включали учет требований экономического районирования.

Губернскими властями на основании полученных из Москвы инструкций были разработаны основные принципы «волостной реформы». Во-первых, признавалась необходимость при сохранении прежнего губернского административно-территориального деления (губерния – уезд – волость – сельсовет) «коренным образом пересмотреть» его, руководствуясь задачами укрепления и удешевления советского аппарата, концентрации управленческих кадров («созидательные и культурные силы деревни») за счет укрупнения административно-территориальных единиц. Во-вторых, в духе набиравшей силу концепции экономического районирования основными принципами внутригубернского районирования определялись «экономическое тяготение населенных пунктов, потребности и удобство аппаратов управления и интересы населения». В-третьих, предусматривалось разместить центры новых укрупненных волостей в посадах, местечках или фабрично-заводских поселениях, имевших «условия связи: железные дороги, телеграф, телефон, шоссейные и грунтовые дороги и пр.» [48, д. 1854, л. 244–244 об.].

С 1922 г. в Витебской и Гомельской губерниях проводилось и укрупнение сельсоветов с целью усиления партийно-советского влияния на селе. В это время в деревне фактически сохранялась система бывшего крестьянского самоуправления с решающим значением сельского схода, что затрудняло проведение государственно-партийной линии среди крестьянства. Сельсоветы какой-либо серьезной роли в деревне не имели. В мае 1923 г. на гомельском губпартсовещании по итогам обследования 6-ти волостей прозвучала озабоченность такой ситуацией: «Чрезвычайно слабы сельсоветы. Этот орган, фактически в деревне не существующий, ибо все вопросы решает сход, а не сель-

совет, почти никогда не собирающийся. Функции нынешнего председателя сельсовета мало чем отличаются от того, что в старое время делал староста» [48, д. 1803, л. 163].

Партийные власти пугал этот «крестьянский демократизм», формировавшийся столетиями в качестве защитного механизма в отношении крестьян с властью, который не трогало даже царское правительство. В условиях советской действительности такой демократизм власть не устраивал – в нем видели проявление «мелкобуржуазной стихии», опасной для пролетарской власти в крестьянской стране.

Укрупнение сельсоветов по мысли его инициаторов ослабило бы этот «крестьянский демократизм» через усиление влияния сельсоветовских органов путем «укомплектования их надежными товарищами». Планировалось оставить сельсоветы только в тех населенных пунктах, где насчитывалось не менее 600 человек, а остальные сельские поселения должны были или войти в состав более крупных сельсоветов, или объединиться с другими, такими же мелкими, в один.

В итоге внутригубернского районирования количество волостей в Гомельской губернии сократилось со 157 до 85 (на 46 %), в Витебской – со 172 до 71 (на 59 %). В Гомельской губернии из 85 волостных центров в селах осталось только 26 (30 %), в местечках – 37, в городах – 10, в посадах – 5. Волостной аппарат сократился на 35 %, а расходы на его содержание – на 30 % [48, д. 1718, л. 8]. В Витебской губернии ситуация была иная: здесь абсолютное большинство волостных центров по-прежнему располагались в селах и имениях – 56 (или 79 %), в то время как в местечках – 8, в посадах – 1, в городах – 6 (подсчитано по [76, с. 12–14]). Количество сельсоветов за 1923 г. в Гомельской губернии сократилось с 2923 до 2057 (т. е. на 30 %) [48, д. 1718, л. 8].

Внутригубернская реорганизация прежде всего ориентировалась на задачи оптимизации системы управления территориями и мало учитывала требования экономического районирования, хотя местные власти и признавали необходимость их реализации в перспективе. Объективно для осуществления принципов экономического районирования на местах в то время отсутствовало реальное представление о перспективах экономического развития отдельных территорий, да и сами экономические характеристики уездов, волостей и особенно сельсоветов в условиях послевоенной разрухи были трудноопредели-

мы. Проблемным оказалось даже определение центров экономического тяготения: выделенные в результате внутригубернского районирования центры укрупненных уездов и волостей главным образом отражали реалии текущего момента, но не учитывали перспектив экономического развития укрупненных административно-территориальных единиц даже на ближайшее будущее.

В целом внутригубернское реформирование 1921–1923 гг. прежде всего позволило укрепить и удешевить аппарат управления, создать более благоприятные условия для работы органов управления по осуществлению советской политики и обслуживанию населения. Но проблему создания новой административно-территориальной системы на основе совмещения экономического районирования и районирования административно-территориального внутригубернская реформа оставила открытой.

Таким образом, после прихода к власти большевиков одной из их первоочередных задач стала ликвидация прежнего государственного аппарата управления и создания новой, советской системы власти. Это, в свою очередь, требовало и пересмотра дореволюционной системы административно-территориального деления и приспособления его к политическим и экономическим интересам большевиков. Центральная власть в это время прежде всего была озабочена укреплением своих позиций и главное внимание местных партийно-советских органов ориентировала на перенос центров административно-территориальных единиц в промышленно развитые поселения с наличием индустриального пролетариата в качестве социальной опоры Советской власти.

На территории белорусских губерний процесс ломки прежних административно-территориальных единиц проявился лишь эпизодически. Это было связано с прифронтовым положением белорусской территории и ее оккупацией немецкими и польскими войсками. В условиях первых послевоенных лет актуальным становится прежде всего осуществление административно-территориальных реорганизаций, основанных на принципах внутригубернского реформирования. Однако разработанный проект совершенствования республиканского административно-территориального деления реализован не был. В условиях, когда появилась реальная перспектива решения вопроса о расширении территории Советской Белоруссии на восток, а в Москве

продолжались дискуссии о принципах коренной перестройки всей административно-территориальной системы на основах экономического районирования, реализация такого проекта могла в ближайшем будущем оказаться бесполезной тратой усилий и средств в связи с большой вероятностью необходимости проведения новой административно-территориальной реорганизации.

ГЛАВА 3

Административно- хозяйственная реформа в 20-е годы и создание «нэповского» варианта административно- территориального де- ления БССР

3.1. Проблемы экономического районирования и разработка принципов создания новой системы административно- территориального деления

Сложившееся до прихода к власти большевиков административно-территориальное деление совершенно не учитывало экономические изменения, проходившие в стране в связи с развитием капитализма в промышленности, крупнейшим в мире железнодорожным строительством, повышением товарности и углублением специализации сельского хозяйства. Оно оставалось прежде всего административно-полицейским и фискальным инструментом в руках властей. Еще до прихода к власти лидер большевиков В. И. Ленин в 1913 г. отмечал: «Социал-демократия требует замены старых административных делений России, установленных крепостниками-помещиками и чиновниками самодержавно-крепостнического государства, делениями, основанными на требованиях современной хозяйственной

жизни и согласованными по возможности с национальным составом населения» [77, с. 317].

В декабре 1919 г. VII съезд Советов РСФСР поручил ВЦИК разработать вопрос о новом административно-хозяйственном делении Советской России с целью перехода от собственно административно-политического деления к делению, основанному на системе объективно существовавших экономических районов [7, с. 221]. Известный план «ГОЭЛРО» (1920 г.) положил начало практической реализации этой цели и представлял собой попытку составления перспективного хозяйственного плана на основе принципа энергетического районирования, сыгравшего решающую роль в дальнейших работах по экономическому районированию. В пояснительной записке к схематической карте электрификации России отмечалось: «При выработке рационального плана хозяйства для страны предстоит подразделить ее на хозяйственно-самостоятельные единицы – районы – и идти путем сравнения вариантов хозяйственного плана, вырабатываемых на почве проведения в жизнь различных мероприятий, в частности электрификации» [42, с. 10].

В соответствии с планом первоначально выделялось 8 экономических районов, которые создавались без учета существовавших национально-государственных границ: Северный, Центрально-Промышленный, Южный, Приволжский, Уральский, Кавказский, Западно-Сибирский, Туркестанский. Было решено не выделять особого Западного района («западная прифронтовая полоса Европейской России» как его называли официально), а входившие в него губернии распределить между Северным (Витебскую губернию) и Центрально-Промышленным (Могилевскую, Смоленскую, Минскую) [22, с. 74–75]. Дальнейшая разработка плана ГОЭЛРО привела к увеличению количества районов до 10.

Состоявшийся в декабре 1920 г. VIII Всероссийский съезд Советов поручил Президиуму ВЦИК «ускорить работу по проведению нового административно-хозяйственного деления РСФСР преимущественно на основе экономического тяготения», обязав «все ведомства в месячный срок закончить свои работы по районированию и предоставить их в административную комиссию при ВЦИК» [7, с. 264].

Основную часть работы проделал Госплан РСФСР, вместе с которым в начальный период проблемами районирования занимались Административная комиссия ВЦИК, ЦСУ и Комиссия по районированию Наркомзема РСФСР. Но решающее значение имели работы

Комиссии Госплана РСФСР по районированию России под руководством профессора И. Г. Александрова (создана решением Совета труда и обороны (СТО) Советской России 1 июля 1921 г.) и Комиссии ВЦИК под руководством М. И. Калинина (создана 10 ноября 1921 г. Президиумом ВЦИК).

После заключения Рижского договора (март 1921 г.) и определения советско-польской границы в Москве начинает обсуждаться вариант образования дополнительно еще одного экономического района – Западной области в составе Советской Белоруссии, Смоленской, Витебской и Гомельской губерний. Это предложение по инициативе председателя ЦИК и СНК ССРБ А. Г. Червякова было рассмотрено 11 июня 1921 г. на заседании Центрального Бюро (ЦБ) Компартии Белоруссии. Против образования Западной области никаких возражений не было, однако возникли разногласия по вопросу о центре новой экономической области – Минск, Смоленск либо Витебск, что было принципиально важно с точки зрения решения вопроса о возможном расширении территории республики. Секретарь ЦБ В. Г. Кнорин вполне приемлемым считал вариант с центром в Смоленске, резко отрицательно против этого выступил председатель Совета профсоюзов Белоруссии Ш. Ш. Ходош (по его мнению, «если центр не будет в Минске, то мы потеряем власть»). Председатель республиканского Совета народного хозяйства (СНХ) А. И. Вайнштейн предложил «от организации экономического центра... пока воздержаться», его позицию поддержал и А. Г. Червяков. В результате ЦБ КП(б)Б принял решение: во-первых, созвать экономическое совещание по вопросу Западной области в Минске, во-вторых, вопрос о центре области «оставить открытым» [55, д. 425, л. 72–73].

К концу июля в Москве решение о созыве областного совещания в Минске получило поддержку, одновременно и в Минске определили свое отношение к будущему центру новой области. На заседании ЦБ КП(б)Б 29 июля по предложению А. Г. Червякова было принято решение: «Настаивать на Областном Экономическом Совете на том, чтобы центр его был в Минске» [55, л. 94].

В начале августа 1921 г. на совещание в Минск приехали 3 представителя от Смоленской губернии, 2 – от Витебской и представитель СТО РСФСР. Совещание не состоялось, но в частных беседах белорусских руководителей с приехавшими на совещание представителями выявилось различие позиций. Представитель СТО РСФСР привез вариант образования Западной области из Витебской,

Гомельской, Брянской и Смоленской губерний, предоставив ССРБ право самой решать вопрос – присоединиться к этой области или существовать «самостоятельно в качестве отдельной самостоятельной области». Смоленские представители доказывали целесообразность вхождения Смоленской губернии в Московское областное объединение или, в крайнем случае, соглашались на образование Западной области из Смоленской, Витебской и Гомельской губерний и ССРБ, но с обязательным центром в Смоленске. Витебчане вообще выступили «принципиально против областного объединения», но в случае распоряжения из Москвы предпочитали войти в Петроградскую промышленную область. На частном совещании с витебскими представителями было решено вопрос об образовании Западной области оставить открытым, подготовить необходимые материалы и в октябре 1921 г. «созвать второе областное экономическое совещание, где принять окончательное решение» [55, л. 97].

По результатам этих переговоров ЦБ КП(б)Б 3 августа 1921 г. постановило направить в Москву делегацию во главе с председателем СНХ ССРБ А. И. Вайнштейном для решения вопроса «немедленной организации Областного объединения» с центром в Минске [55, л. 97].

Белорусский СНХ подготовил докладную записку в СТО РСФСР [78, д. 23-а, л. 15–22]. Воспользовавшись тем, что СТО оставил за ССРБ свободу действий вплоть до существования в качестве отдельной экономической области, в записке был предложен свой, белорусский вариант – создать Западную область как «одну хозяйственно-экономическую область с центром в Минске» в составе ССРБ, Витебской и Гомельской губерний, а также Мстиславского, Красненского и Поречского уездов Смоленской губернии.

Материал был распределен по 16 группам. Особый акцент делался на единство природных условий, земледельческий характер территории, характер форм землепользования, пограничное положение и др.

В результате был сделан вывод, что ССРБ и территории Гомельской, Витебской, части Смоленской губерний «составляли единый хозяйственно-экономический организм, отличный от соседних областей, а потому требующий соответственного руководства экономической жизнью и приспособление экономических органов к нуждам, потребностям и особенностям данного края» [55, л. 15].

В белорусском проекте отсутствовали ссылки на этнический фактор единства планируемой Западной области. Вероятно, это было связано с противоречиями в руководстве Советской Белоруссии относительно «белорусского вопроса», необходимостью учета экономической детерминированности мышления значительной части московского руководства, а также противоречивостью результатов переписи населения 1897 и 1920 гг. относительно национального состава Гомельской, Витебской и Смоленской губерний. Однако можно утверждать, что целью национал-коммунистической части белорусских руководителей было политическое объединение как можно больше этнически белорусских территорий в границах ССРБ. Видный белорусский политический деятель того периода, ученый-историк В. Игнатовский в 1924 г. оценил эти шаги таким образом: «Постановка ЦБ КП(б)Б вопроса об образовании Западной области, сконцентрированной вокруг столицы Белоруссии Минска, имела важное значение не только с экономической, но и политической стороны. Это были первые шаги по пути образования расширенной Белоруссии, что вызывалось реальными условиями жизни как экономической, так и политической» [79, с. 234].

С этим материалом делегация ССРБ во главе с А. О. Вайнштейном посетила в августе 1921 г. Москву. Несмотря на определенное понимание в Госплане РСФСР, делегация нигде открытой поддержки своего варианта Западной области не получила, а руководители Наркомата продовольствия и Наркомата труда РСФСР открыто выступили против него [55, д. 425, л. 114].

Учитывая эти обстоятельства, состоявшийся в октябре 1921 г. V съезд КП(б)Б (X партконференция) только в самых общих выражениях поддержал идею создания «Западной хозяйственной области», а ее возможный состав определил также достаточно обще – Белоруссия с «родственными по хозяйству и социальному укладу губерниями» [44, с. 93].

Неудачная попытка быстрого решения вопроса в Москве заставила белорусское руководство вновь перенести вопрос на региональный уровень. Упор был сделан на переговоры прежде всего с руководством Витебской и Гомельской губерний, большинство населения которых составляли белорусы. 29 октября 1921 г. на очередном совещании в Минске собрались представители ССРБ, Гомельской и Витебской губерний. Здесь обсуждался только белорусский проект, но

сохранявшиеся противоречия между сторонами не позволили выработать общую позицию [80, с. 94].

В январе 1922 г. группа членов ВЦИК во главе с Ю. Лариным подготовила и опубликовала план реорганизации административно-территориального деления России. В «проекте Ларина» предлагалось оставить в неприкосновенности прежнюю административно-территориальную систему, но укрупнив губернии и уезды на большей части РСФСР. В частности, проект предполагал ликвидировать Гомельскую губернию, передав по 4 уезда в состав Смоленской и Брянской губерний, 2 – в состав Витебской губернии, а 4 (Речицкий, Рогачевский, Гомельский и Новозыбковский уезды) – в состав Советской Белоруссии [75, д. 575, л. 282]. Этот проект встретил отпор как со стороны Госплана и Административной комиссии ВЦИК, признавших его неприемлемым, так и со стороны запланированных к ликвидации губерний.

Сложившейся ситуацией решило воспользоваться руководство ССРБ для официальной постановки вопроса о расширении территории республики. 7 января 1922 г. на своем заседании ЦБ КП(б)Б принимает решение «направить т. Ларину для представления во ВЦИК свои соображения о создании крупного административного центра путем присоединения к Белоруссии Гомельской и части Витебской губернии согласно проекта ЭКОСО Белоруссии» [55, д. 693, л. 3].

В начале 1922 г. «комиссия Калинина» разработала основные тезисы, которые были одобрены Президиумом ВЦИК в апреле 1922 г. В их основе лежала идея единства экономического и административного деления при определяющем значении экономического принципа.

Продолжала отстаивать свои предложения и группа Ю. Ларина. Ввиду очередного всплеска внутрипартийной дискуссии Президиум ВЦИК предложил вопрос о районировании снять с обсуждения на очередной сессии и разработать его более детально с привлечением представителей с мест. По решению особого совещания членов III сессии ВЦИК 27 мая 1922 г. этот вопрос был передан на обсуждение на места [22, с. 120–121].

Тем не менее именно результаты работы Госплана и комиссии ВЦИК по вопросам районирования в 1921–1922 гг. легли в основу дальнейшей работы по экономическому районированию (в систематизированной форме они были изложены в докладе Госплана III сессии ВЦИК «Экономическое районирование России» и в тезисах комиссии ВЦИК по вопросу об экономическом районировании России). В осно-

ву нового районирования бралось деление территории на экономические районы, каждый из которых разумелся как «экономически законченная территория, которая, благодаря комбинациям природных особенностей, культурных накоплений прошлого и населения с его производственной подготовкой, представляла бы одно из общих звеньев общей цепи народного хозяйства» [42, с. 103]. Таким образом, одним из основных принципов экономического районирования был определен принцип специализации экономических районов и их кооперации в общегосударственном масштабе.

Выделение экономических районов должно было базироваться на энергетическом методе. Этот метод не сводился только к разбивке территорий по наличию мощных электростанций. Он трактовался значительно шире – как метод районирования, позволявший учесть весь экономический потенциал данной территории, как принцип «наименьшей работы при одновременном повышении общей массы производимых благ» [42, с. 119–120].

Экономическое районирование должно было строиться на основе учета перспектив развития всей страны и отдельных регионов: «определяющим моментом при выделении каждого экономического района должен служить перспективный план его хозяйственного возрождения с учетом новых форм использования энергии (электрификации) и новых форм транспортной связи (сверхмагистрализации транспорта)» [42, с. 120].

Важным считалось достигнуть оптимального сочетания централизованного управления экономикой с развитием местной инициативы. Предоставление широкой самостоятельности местным органам власти и ослабление сверхцентрализации периода «военного коммунизма» во многом составляли саму суть нэповской модели экономического развития. Эта идея получила закрепление в Докладе Госплана: «Необходимо разделение всей совокупности хозяйственных правомочий на сферу компетенции общесоюзной власти и власти местной, с предоставлением последней максимума правомочий и с ограничением воздействия центра на местное хозяйство мерами общего, нормативного характера и контроля» [42, с. 172].

Экономическое районирование предполагалось совместить с новым административно-политическим районированием с тем, чтобы *границы экономические совпадали с границами административными*. В докладе Госплана отмечалось, что «в стране, производшей огосударствление всего народного хозяйства, административное деление

государства должно неизбежно совпадать с экономическим...» [42, с. 111] и «должно быть коренным образом переработано на экономическом базисе в соответствии с данными экономического районирования» [42, с. 170].

Экономический принцип должен был стать основой нового административно-территориального деления по трехчленной формуле: область, округ, район. Область рассматривалась как наиболее крупная территориальная единица с «границами экономического района и крупным производственным центром общесоюзного значения, экономическим влиянием, связывающим отдельные части области». Округ (среднее по своим размерам между губернией и уездом) также строился на основе экономического принципа как подрайон области и планировался как «объединение в плоскости чисто местного хозяйства» во главе с производственным центром второго порядка. Район (районная волость) как третий структурный элемент нового административно-территориального деления по территории должен был превосходить волость в 2–4 раза и представлять «мелкую единицу советского управления с местным хозяйственным центром в виде крупного торгово-промышленного поселения», которая должна «обладать достаточными ресурсами для развития там местной коммунальной жизни и хозяйства» [42, с. 171–172].

При этом предполагалось, что в основу выделения областей и округов будет положен производственный принцип «в чистом виде»: «каждый район должен представлять комбинированную производственную совокупность, быть самостоятельным хозяйственным организмом, работающим с остальными районами на основе целесообразного разделения труда и живого сотрудничества» [42, с. 127]. Именно область и округ и должны были составлять «экономически законченные территории» [42, с. 187].

Считалось, что при господстве «полунатурального» крестьянского хозяйства для районных волостей (районов) выдержать этот производственный принцип до конца невозможно. Поэтому в основу районного деления решили положить метод хозяйственного тяготения, который рассматривался преимущественно как признак торгового тяготения: районы должны были строиться вокруг торговых центров, которые одновременно служили и центрами кустарно-ремесленного производства, и были связаны путями сообщения с прилегающими территориями [42, с. 333–334].

Разработчикам госплановского плана районирования приходилось считаться с реалиями национально-государственного развития народов бывшей Российской империи. Первоначально проблемы экономического районирования рассматривались без учета национальных моментов. В частности, план ГОЭРЛО строился только на основе экономических признаков. Однако уже Административная комиссия ВЦИК среди основных признаков при разработке варианта экономического районирования выделила «национальный состав населения» [42, с. 59].

Дальнейшая разработка данной проблемы проводилась Комиссией ВЦИК и Комиссией по районированию Госплана. Обе комиссии признавали необходимость учета национального фактора, но в разной степени. Позиция Госплана отражала популярные в то время идеи «автономизации», причем с довольно явным уклоном в сторону «культурно-национальной автономии». Для руководителя госплановской комиссии И. Г. Александрова первостепенное значение имел принцип «целесообразного разделения государства... на основе рационально-экономической, а не на пережитках утраченных суверенных прав» [42, с. 72].

По схеме И. Г. Александрова «малые национальные образования» (Марийская, Вотская и другие национально-административные единицы) должны были войти в состав экономических областей как «самоуправляющиеся подрайоны», более крупные (Туркестан) могли составить особые области, а самые крупные (Украина, Киргизская республика) образовали бы в своем составе несколько областей. В таком случае Советская Белоруссия с ее небольшой территорией оказалась бы в первой группе. Учитывая, что новое экономическое районирование предполагалось совместить с новым административным делением РСФСР, полным совпадением границ экономических и административных районов во главе с областными органами административно-хозяйственной власти, небольшие национально-государственные образования, в том числе и «договорные республики», практически возвращались на положение губерний в дореволюционной России с поправкой на «культурно-национальную» автономию.

В докладе Госплана III сессии ВЦИК эта позиция была значительно смягчена и приобрела более общую формулировку: «за отдельными национальными образованиями... должна быть оставлена при вхождении в область вся полнота полномочий, предусмотренная

их конституцией», а с «договорными республиками» должны быть заключены «особые договора» [42, с. 173].

В свою очередь Комиссия ВЦИК по районированию в «Тезисах...» также сформулировала только самые основы соотношения экономического районирования и национального вопроса. Прежде всего подчеркивалось, что «провозглашенный Советской властью принцип самоопределения должен быть сохранен» [42, с. 103]. Было предложено: «а) Границы автономных республик и областей при вхождении в экономическую область не нарушаются: мелкие входят как подрайон, более крупные образуют самостоятельный район и самые обширные образуют в своем составе несколько районов. б) Политические права и компетенция национальных объединений, предусмотренные декретами о них, не подлежат умалению. в) Привлечение к образованию экономических областей договорных республик должно производиться на основе специальных соглашений» [42, с. 103–104]. Такая общая постановка вопроса, вероятнее всего, объяснялась нерешенностью вопроса о судьбе будущего объединения советских республик и тех принципах, на которых оно будет строиться. В связи с этим ответы на практические вопросы предполагалось разрешить позднее.

В соответствии с проектом Госплана РСФСР в европейской части предусматривалась организация 12 экономических областей, в азиатской – 9 [42, с. 104–105].

Советская Белоруссия вместе с Витебской, Смоленской, Гомельской, Брянской губерниями и некоторыми уездами Псковской, Тверской и Калужской губерний должна была войти в состав Западной области с административным центром в Смоленске. В госплановском проекте Западная область охватывала бассейны верхних течений Днепра и Западной Двины [42, с. 132–133].

Вопрос административно-хозяйственном районировании занял важное место в повестке дня работы XII съезда РКП(б) (17–25 апреля 1923 г.). В резолюции съезда «О районировании» прежнее административно-территориальное деление было признано «не соответствующим новым политическим и экономическим потребностям страны». Однако предложенный Госпланом и комиссией ВЦИК вариант перехода к новой административно-территориальной системе был расценен лишь как «предварительная рабочая гипотеза, нуждающаяся в дополнении, проверке и разработке на основании опыта». Было принято решение: идеи нового районирования первоначально попробовать

реализовать в двух районах (промышленном и сельскохозяйственном) [81, с. 88–89].

В связи с явной ориентацией Госплана РСФСР на «смоленский вариант» руководство ССРБ, не оставляя определенных надежд на реализацию своего проекта Западной области, с середины 1922 г. главной линией своего поведения определяет политическое расширение территории республики за счет населенных преимущественно белорусами территорий РСФСР. Для проведения такого варианта через центральные московские органы было решено активно использовать начавшийся процесс разработки и обсуждения новых подходов к проблеме взаимоотношений РСФСР и советских республик. 10 августа 1922 г. ПБ ЦК ВКП(б) поручило Оргбюро ЦК образовать комиссию, которая должна была подготовить «вопрос о взаимоотношениях РСФСР и независимых республик». 11 августа такая комиссия была создана, и от ССРБ в ее состав вошел А. Г. Червяков [82, с. 191].

16 сентября 1922 г. ЦБ КП(б)Б, обсуждая вопрос «О взаимоотношениях между Советскими республиками», принял важное решение как отправную точку начала активной борьбы за политическое расширение республики – «Поставить вопрос о территории Белоруссии, исходя из политической целесообразности объединения последней с Витебской и Гомельской губерниями на основах естественного экономического и культурного развития края» [82, с. 197].

На очередном заседании Комиссии Оргбюро ЦК РКП(б) А. Г. Червяков поставил этот вопрос, но так как он был признан вне компетенции данной Комиссии, его было решено перенести на обсуждение ЦК РКП(б) [82, с. 203].

В марте 1923 г. задача территориального расширения Советской Белоруссии была оформлена решением VII съезда КП(б)Б и стала официальной директивой для партийно-государственного республиканского руководства. При этом расширение БССР тесно увязывалось с проблемой коренного изменения административно-территориального деления республики: съезд, признав необходимость «пересмотреть существующее ныне административно-хозяйственное деление» указал на необходимость предварительного решения вопроса «об окончательном определении территории путем включения в состав Белоруссии родственных ей соседних районов» [57, с. 36].

Еще более четко связь между необходимостью административно-хозяйственного районирования БССР и расширением территории республики зафиксировала II сессия ЦИК БССР (28–31 марта 1923 г.).

В повестку работы сессии отдельным пунктом был включен вопрос «О районировании Белоруссии». С докладом по этому вопросу выступил руководитель ЦСУ БССР М. И. Шкубер [70, д. 166, л. 113–118]. Докладчик сразу же заявил, что проект нового административно-хозяйственного деления республики не готов («это не более чем черновой вариант»), объяснив это чисто техническими причинами.

Однако, по сути, это была не более чем формальная отговорка. Основная причина состояла в другом. К этому времени наметился реальный положительный сдвиг в решении проблемы расширения территории БССР за счет белорусских территорий Витебской и Гомельской губерний. В таких условиях проводить административно-хозяйственную 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 республики на основе совмещения экономической и административной составляющих, которые и легли в дальнейшем в основу реформы 1924 г. Низшим звеном нового административно-территориального деления предлагалось оставить сельсовет, «только значительно укрупненный (примерно 2 тыс. населения)» с передачей ему ряда функций бывших волысполкомов. 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. По замыслу реформы, каждый округ представлялся «в административном и особенно в хозяйственном отношении почти совершенно самостоятельной единицей с правами и функциями примерно теперешнего губисполкома» [70, л. 113–114].

По словам М. И. Шкубера, реализация этих принципов на практике тормозилась искусственностью западной и восточной границ республики. Понимая, что «западную границу, конечно, сейчас нам изменить нельзя», предлагалось увязать проблему административно-территориального реформирования БССР с расширением на восток, так как восточная «теперешняя граница Белоруссии является совершенно случайной, совершенно искусственной... и считаться с этими

границами при серьезной работе нового административно-хозяйственного деления не приходится». Докладчик озвучил «черновой вариант» нового административно-хозяйственного деления БССР с учетом планировавшегося значительного расширения территории республики на восток. На территории Советской Белоруссии 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» [70, 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 500 000» и Витебский с населением примерно 800 000 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 укрупненной Советской Белоруссии состояла бы из 7 округов с населением около 5 млн человек и площадью в 12 млн десятин [70, л. 116].

Прений по докладу М. И. Шкубера не было. На сессии сама постановка вопроса об административно-хозяйственном делении БССР, готового весьма приблизительно, имела главной целью положить начало официальной кампании по разрешению вопроса о расширении 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» [70, л. 22].

В итоговой резолюции сессии по вопросу об административно-хозяйственном делении республики озвученные в докладе основные принципы предлагаемой реформы отражения не нашли, а ее основной смысл заключался в том, что белорусское руководство получило офи-

циальное поручение «войти с представлением в ЦИК СССР об объединении в целях планомерного хозяйственного строительства и управления случайно разграниченных сейчас территорий Белорусского Края» за счет Гомельской и Витебской губерний «как однородных с БССР в естественноисторическом, экономическом и этнографическом отношениях». На осуществление этой административно-хозяйственной реформы (а равно и расширения БССР) сессия отводила время до конца 1923 г. [70, л. 22].

Таким образом, переход к мирному развитию и НЭПу стимулировал разработку и теории экономического районирования, и конкретных принципов и форм его реализации на практике. Проблемы экономического районирования вполне логично оказались тесно взаимосвязанными с проблемами формирования нового административно-территориального деления и реорганизации национально-территориального устройства. На первом этапе экономическое районирование мало учитывало национальный фактор, ориентируясь на идеи «автономизации». В руководстве Советской Белоруссии этот подход поддержки не получил, хотя и были попытки использовать и его для расширения территории республики путем образования Западной экономической области с центром в Минске. С образованием СССР перспективы административно-территориальной реформы на основе принципов экономического районирования стали в большей степени рассматриваться уже применительно к конкретным национально-государственным образованиям. Вместе с тем в БССР осуществление нового административно-территориального деления по трехчленной системе «округ – район – сельсовет» объективно не могло быть проведено без решения политического вопроса – вопроса укрупнения территории республики на восток.

3.2. Административно-хозяйственная реформа 1924 года: цели и основные принципы, механизм их реализации, первые итоги

В феврале 1924 г. произошло первое укрупнение БССР, в результате которого территория республики стала составлять 110,5 тыс. км², численность населения – 4 170 900 человек [83, с. 9–10]. Советская Белоруссия стала еще более пестрой по своему административно-территориальному делению республикой: в ее состав вошли части территорий Витебской и Гомельской губерний,

где в 1921–1923 гг. прошло внутригубернское районирование, в результате которого были значительно укрупнены уезды и волости. А в Советской Белоруссии этот процесс остановился на уровне проектов – здесь по-прежнему существовали уезды и волости практически в их дореволюционном виде.

29 ноября 1923 г. Политбюро ЦК РКП(б), утвердив предложения комиссии Оргбюро ЦК партии о новых границах БССР, вопросы нового административно-территориального деления республики («деление на округа и проч.») отнесло к компетенции белорусского руководства [46, д. 506, л. 83].

Для решения проблемы нового административно-территориального деления БССР в конце 1923 г. была создана комиссия по районированию укрупненной Беларуси во главе с председателем СНК И. А. Адамовичем. 16 января 1924 г. комиссия рассмотрела рационально-экономический вариант образования 4 округов, основанный на экономическом тяготении территорий к четырем крупным центрам – Минску, Витебску, Бобруйску и Могилеву. Однако этот вариант поддержки не получил. Во-первых, по соображениям управляемости территориями округов: при данном варианте центры округов (кроме Минска) располагались бы на окраинах, что при плохом состоянии путей сообщения затруднило бы связь окружных центров с территориями. Во-вторых, по соображениям политическим: «...если бы Белоруссия была обычной губернией, а не самостоятельной республикой, тогда можно было бы разбить всего на 4 округа, но в силу самостоятельности Белоруссии и по политическим соображениям предлагается создать 8 округов» (И. А. Адамович) [70, д. 346, л. 2].

В результате комиссия как начальный вариант поддержало предложение И. А. Адамовича об образовании на территории укрупненной Белоруссии 8 округов: Минского, Борисовского, Оршанского, Витебского, Полоцкого, Могилевского, Бобруйского и Мозырского. Фактически данный вариант отрицал чисто экономический подход к новому административно-территориальному делению республики и выдвигал на первый план политический принцип: значительное число административно-территориальных единиц требовалось для подчеркивания статуса БССР как союзной республики, обладавшей значительно большими правами, чем обычная губерния.

В докладе председателя СНК БССР И. А. Адамовича на VI Всебелорусском Чрезвычайном съезде Советов (12–16 марта 1924 г.) «Об административно-хозяйственном делении Белоруссии» отмечалась

необходимость коренной перестройки административно-территориального деления укрупненной республики и перехода на систему «округ – район». Эта новая система, как предполагалось, позволит «вовлекать трудящиеся массы в управление собственным государством» и «сумеет быстро, гибче, на основании учета опыта и потребностей мест, разрешать все те вопросы, которые выдвигает перед нами крестьянство» [84, зас. 5, с. 17, 19]. При этом И. А. Адамович предостерегал от попыток форсированного решения этой проблемы, указывая на необходимость внимательного изучения всех материалов по всей территории расширенной БССР и целесообразность подключения к этой работе местных органов власти. Съезд поручил ЦИК «на основе учета экономических, хозяйственных и иных нужд населения разработать план нового административного деления Белоруссии и провести все подготовительные работы по районированию и осуществить районирование не позже начала нового бюджетного года, привлекая к этой работе уисполкомы, волисполкомы и само население» [84, с. 24].

В соответствии с решением съезда в марте 1924 г. была образована комиссия по административно-хозяйственному районированию при Госплане БССР под руководством председателя республиканского Госплана А. В. Анохина [70, д. 346, л. 251]. К работе комиссии привлекались и представители регионов – для совместной работы с ними были созданы 3 технические подкомиссии: одна работала над районированием Витебщины, вторая – Могилевщины, третья – Минщины [85, д. 422, л. 151].

В то же время существовали и такие вопросы, решить которые было возможно, не дожидаясь общего районирования. Постановлением ЦИК и СНК БССР от 20 июня 1924 г. упразднялись уезды Мстиславский и Бочейковский: первый – потому, что основная часть его территории осталась в составе РСФСР, второй – в виду очевидной и полной непригодности его центра – глухого и далекого местечка Бочейкова [86, с. 12].

Основные проблемы реформы определились довольно быстро. Во-первых, затрудняло проведение грамотного экономического районирования республики недостаточная изученность территорий в экономическом и природно-географическом аспектах (почва, растительность, климат, которые значительно влияли на формирование особенностей натурального хозяйства). Во-вторых, сложным оказалось определение хозяйственной специализации отдельных регионов

в связи с преимущественно натурально-потребительским характером сельского хозяйства и слабым развитием промышленности.

С другой стороны, присоединение к БССР основных частей Витебщины, Могилевщины и Гомельщины с такими относительно крупными административно-экономическими центрами, как Могилев, Витебск, Орша и Полоцк создавала реальную возможность более рационального (с точки зрения экономической и административно-управленческой) деления территории республики на новые административные единицы.

Проводимая в условиях новой экономической политики административно-территориальная реформа и была производной от самой этой политики, развязавшей личную инициативу и потребовавшей новой структуры административно-территориальных единиц как завершенных экономических образований. Эту связь подчеркивало и само название реформы – «административно-хозяйственная». При ее разработке за основу нового районирования положили «разделение территории на основании учета пространственной дифференциации хозяйственных признаков, намечающихся перспектив специализации хозяйства каждого отдельного района в том или ином направлении» [70, д. 944, л. 59].

В практической работе по созданию схемы нового деления республики комиссия руководствовалась следующими ведущими принципами: учет экономического притяжения территорий к определенному центру; достижение оптимальности размеров территорий и численности населения образуемых административных единиц по возможности на основе их «равновеликости» по территории и количеству населения по горизонтали; достижение хозяйственной целостности образуемых административно-хозяйственных единиц; оперативность управления и удобство обслуживания населения.

Материалы архивов свидетельствуют и о том, что изучался опыт как Украины и Урала (там реформа уже прошла), так и Польши, Франции и Германии.

Прежде всего был решен вопрос о делении укрупненной БССР на округа. Небольшие размеры территории республики (110 тыс. км²) и значительное однообразие хозяйственных условий, по мнению разработчиков нового административно-территориального деления, делали излишним деление ее на области – функции областных органов в полной мере были оставлены за правительством БССР, а территорию

республики решено было по примеру Украины и Урала разделить на округа.

После непродолжительных дискуссий было решено поделить территорию республики на 10 округов (дополнительно создавались Калининский и Слуцкий округа) [55, д. 1274, л. 88]. Помимо известных политических соображений руководство республики при конструировании нового административно-территориального деления учитывало сельскохозяйственный характер экономики Советской Белоруссии, при котором округа прежде всего «будут являться крестьянскими территориями, тяготеющими к окружному центру, причем последний не всегда будет иметь достаточно выраженный промышленный характер. Создание однако Окружного центра в городах подобного типа приблизит к деревне власть и те культурные силы, которые возникнут в окружном центре...» [55, д. 1535, л. 120].

Структурообразующей единицей новой системы стали города и местечки. На территории Советской Белоруссии в 1924 г. находилось 11 средних городов (от 10 до 100 тыс. жителей) и густая сеть местечек – небольших поселений городского типа. Центром округов должен был стать один из городов среднего размера. Из 11 городов 6 имели определенное промышленное значение (Бобруйск, Борисов, Витебск, Минск, Могилев, Орша), 3 – главным образом торговое (Полоцк, Слуцк, Мозырь). Существенная проблема возникла при определении окружного центра на востоке Могилевщины. Этот регион заметно отставал в экономическом развитии от других частей БССР, не имел он и значительных городских поселений. В связи с этим центром создававшегося на этой территории Калининского округа искусственно был определен небольшой уездный городок Климовичи (около 7 тыс. человек), единственным преимуществом которого было его расположение на недавно построенной железной дороге. Выступая на заседании СНК БССР 11 июня 1924 г., председатель Госплана А. В. Анохин назвал этот округ «ублюдочным», так как «для создания такого округа нет достаточных данных ни по территории, ни по богатству, у него даже центра нет, но создание которого было вызвано тем, что этой территории некуда было девать» [87, д. 28, л. 115].

Недостатки этого принципа окружного районирования (объединение территорий вокруг мощного городского центра) проявились и при создании Борисовского и Слуцкого округов: районы Борисовского округа, несмотря на развитую промышленность окружного центра, были слабо с ним связаны путями сообщения, а большая часть эконо-

мически тяготевших к Слуцку территорий находилась в составе Польши [85, д. 422, л. 150–151].

Другую основу формирования системы округов составили природные особенности регионов Беларуси. Озерная часть была поделена на два округа – Витебский и Полоцкий. Минский и Слуцкий округа создавались в земледельческих местностях, Могилевский, Калининский, частично Бобруйский – на переходных полуполесских пространствах. Оршанский округ соответствовал полностью земледельческой области, Мозырский – Припятскому Полесью, Борисовский – Березинскому Полесью [88, с. 55].

Созданные округа в своем большинстве значительно различались по площади и количеству населения. Самый большой округ – Мозырский (16,3 тыс. км²) в 2 раза превосходил самый маленький – Оршанский (8 тыс. км²), несмотря на то что населения в Оршанском округе было в 1,3 раза больше, чем в Мозырском. Более или менее под планировавшиеся показатели подходили Бобруйский и Минский округа.

Не удалось достигнуть и экономической однородности округов, так как экономические и природно-исторические условия в БССР отличались на сравнительно близких территориях. Однако, несмотря на эти недостатки, все 10 округов имели свой достаточно определенный хозяйственный и культурный облик. Председатель белорусского правительства И. А. Адамович дал такую характеристику этих особенностей округов: «Слуцкий округ, хотя и небольшой по территории, но стоит на первом месте по развитию сельского хозяйства. Минский округ – травосеяние, молочное хозяйство, животноводство и разнообразная промышленность. Витебский – льноводство, травосеяние, молочное хозяйство и промышленность. Борисовский округ является довольно развитым в промышленном отношении и имеет отсталое сельское хозяйство. Мозырский округ характеризуется обилием песков и болот, почему мы имеем там отсталое и малопродуктивное хозяйство, хотя там и развиты скотоводство и лесная промышленность. Полоцкий округ беден почвами и имеет крайне слабую промышленность. Таким же бедным и отсталым округом будет вероятно и Калининский округ... Бобруйский округ имеет чрезвычайно развитую сеть путей сообщения..., тут развита лесная промышленность. Оршанский округ при небольшой территории имеет превосходную железнодорожную связь... Могилевский округ... почвы хороши, население производит хозяйственные улучшения (траво-

сеяние, мелиорация), имеется и некоторая промышленность» [70, д. 277, л. 25 об.].

По площади округ БССР оказался в 6 раз меньше площади губернии европейской части России, вдвое больше площади бывшего уезда БССР до районирования, по количеству населения – в 3 раза меньше российской губернии, в 2,5 раза больше уезда европейской части России и вдвое больше бывшего уезда БССР (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Сравнительная характеристика округа БССР (1924 г.) [70, д. 944, л. 44]

Административно-территориальная единица	Площадь, верст ²	Население
Округ БССР	9 645	420 446
Уезд БССР	4 593	200 212
Губерния европейской части РСФСР	60 777	1 288 472
Уезд европейской части РСФСР	7 960	168 752

Структурной единицей другого порядка в новом административно-территориальном строении республики становилась «укрупненная волость» (в дальнейшем получившая название «район»). Учитывая довольно развитую сеть местечек, за основу районного деления взяли экономическое притяжение местности к определенному торгово-промышленному центру. Обычно в уезде находилось от 3 до 7 довольно крупных местечек. Каждое из них представляло собой экономический центр для большой территории – нередко в треть или половину уезда [70, д. 944, л. 48].

В мае 1924 г. после согласований проектов Центральной комиссии и местных комиссий был утвержден проект деления территории республики на 100 районов. Они планировались со средними показателями в 1000 км² при 25–50 тыс. населения с радиусом расположения от районного центра приблизительно в 20–25 км. По средним параметрам планировавшийся район был сопоставим с украинским районом, а также польским и прусским уездами [70, л. 66–67].

От этого принципа при определении центров районов отступали только применительно к экономически слабым местностям. В основном это коснулось северной части республики, где сеть местечек была выявлена слабо, а нередко и вообще отсутствовала. В этих случаях центры определялись, руководствуясь мнением лю-

дей, «особенно хорошо знакомых с определенной местностью» [85, д. 422, л. 152].

В итоге площадь образованного района БССР в 2,5 раза превышала площадь бывшей волости БССР, была почти в 5 раз меньше уезда республики и более чем в 7 раз – уезда России, по населению – в 2,5 раза больше волости БССР и в 2,5 раза больше, чем в волости европейской части России (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Сравнительная характеристика района БССР (1924 г.) [70, д. 944, л. 47]

Административно-территориальная единица	Площадь, верст ²	Население
Район БССР	964,5	42 045
Волость БССР	415,7	18 127
Уезд БССР	4593,0	200 212
Уезд европейской части России	7960,0	168 752
Волость европейской части России	645,0	14 254

Как и в случае с округами, не удалось выдержать запланированные средние показатели для районов. Особенно крупными по площади оказались районы Мозырского округа (их средняя площадь составила 1,5 тыс. км²), наименьшими – районы Оршанского округа (780 тыс. км²). Также неравномерно было и распределение районов по округам: округа имели от 7 (Слуцкий округ) до 12 (Витебский и Бобруйский округа) районов [86, с. 15].

Районы значительно различались и по экономическим показателям, хотя и считалось, что в данном случае удалось выдержать «поўнасьцю эканамічны прынцып раяніраваньня». С точки зрения экономических характеристик и экономических перспектив, белорусское правительство условно выделяло три группы районов. Первая группа – 44 района с населением в среднем от 40 до 60 тыс. человек на район – это «буйныя раены, якія, безумоўна, «самі сябе пракормяць». Вторая группа из 45 районов с населением от 25 до 40 тыс. человек смогут «толькі з часам наладзіць сябе, але яны маюць магчымасці да гэтага, бо і ў іх есьць крыніца даходаў...». Третья группа – 11 «карлікавых раенаў» с населением от 20 до 25 тыс. человек

«не змогуць здразу наладзіць сябе, і тут наша работніца-сялянская ўлада прыдзе ім на дапамогу» [89, с. 2].

Наиболее сложной проблемой стало создание низшего звена новой административно-хозяйственной системы – укрупненных сельсоветов. В общей статистике сельсовет был слабо выделен, отсутствовали сведения о его размерах и количестве населения. Поэтому республиканская комиссия передала эту часть работы на места, определив только основную цель – вместо существовавших практически в каждом населенном пункте мелких по территории и населению сельсоветов создать сельсоветы на несколько поселений со средним радиусом сельсовета в 5 км (принцип пешеходной доступности) и количеством населения от 2 до 4 тыс. человек с отступлением от этих норм только в исключительных случаях [90, с. 125].

При реорганизации сельсоветов (табл. 3.3) их размеры значительно укрупнились, хотя менее всего удалось выдержать средние планировавшиеся показатели: различные природные условия, степень населенности территорий были объективными на это обстоятельствами. В результате были созданы сельсоветы как очень малые (Бельский сельсовет Кричевского района – 32,7 км², Газьбянский Меженского района – 35,4 км²), так и огромные (Букчанский сельсовет Туровского района – 545 км², Городятичский Петриковского района – 288 км²). При этом проводившие районирование специалисты понимали, что «чрезмерное расширение территории сельсовета является его основным недостатком, так как затрудняет администрирование отдаленными от центра пунктами» [86, с. 17].

Таблица 3.3

Характеристика сельсовета БССР (1924 г.) [55, д. 2009, л. 25]

Этапы	Площадь, верст ²	Население
До районирования	29,5	1 224
После районирования	80	3 462

Реформа осуществлялась в условиях политики белорусизации как государственной линии и потому не могла обойти и национальный вопрос. Создание национальных территориальных структур низового уровня (национальные сельсоветы) было продолжением национально-государственного строительства, в результате которого в СССР появились автономные республики, автономные области и на-

циональные округа. III Всесоюзный съезд Советов (май 1925 г.) принял постановление «О советском строительстве», которым предусматривалось «в случае значительной численности национальных меньшинств образование отдельных Советов с употреблением языка этих меньшинств, организация школ и судов на родном языке и т. д.» [7, с. 556]. II сессия ЦИК БССР (июль 1924 г.) в постановлении «О практических мероприятиях по проведению национальной политики в Белоруссии» подчеркнула необходимость «обеспечить возможность выделения местностей с преобладающим еврейским, польским, латышским и другим населением в самостоятельные единицы, в случае, если таковое выделение не будет резко нарушать основания и системы нового административно-хозяйственного деления республики» [57, с. 43]. Эта же сессия в постановлении «Об административно-хозяйственном делении БССР», утвердившем новую структуру административно-территориального деления республики, поставила перед правительством задачу «при окончательном определении состава районов и сельсоветов обеспечить возможность выделения местностей с преобладающим еврейским, польским, латышским, литовским и другим населением в самостоятельные административные единицы...» [57, с. 43]. Национальные советы начинают создаваться с конца 1924 г. (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Количество национальных советов в БССР в 1924–1926 гг. [91, с. 96]

Годы	Еврейские	Русские	Польские	Немецкие	Латышские	Всего
1924	7	–	–	–	2	9
1925	11	1	2	1	5	20
1926	18	1	13	2	4	38

При реализации этой задачи было решено в населенных пунктах с преобладанием представителей нацменьшинств создавать местечковые или сельские национальные советы. При их образовании прежде всего учитывался этнический состав населения, а экономические, административные и другие мотивы имели второстепенное значение. Как правило, национальные советы были небольшими и по территории, и по населению.

12 июля 1924 г. II сессия ЦИК БССР постановлением «Об административно-территориальном делении БССР» закрепило законода-

тельно деление территории республики на 10 округов и 100 районов, оставив вопрос определения точных границ районов и общее руководство всей работой в компетенции правительства БССР [70, д. 277, л. 151–152].

Окончательно новая административно-территориальная система была оформлена постановлением ЦИК и СНК БССР от 2 января 1925 г. [57, с. 47]. В результате реформы вместо бывших 15 уездов, 227 волостей и 3 405 сельсоветов республика была поделена на 10 округов, 100 районов и 1 202 сельсовета (табл. 3.5).

Таблица 3.5

**Административно-территориальное деление БССР на 2 января 1925 г.
[86, с. 15]**

Округ	Население	Площадь, км ²	Районы	Сельсоветы
Бобруйский	499 775	14452	12	148
Борисовский	368 817	11840	9	106
Витебский	558 128	11372	12	132
Калининский	401 101	8371	10	126
Минский	498 552	10888	11	121
Могилевский	512 736	11682	10	161
Мозырский	319 240	16268	10	114
Оршанский	423 326	7931	10	108
Полоцкий	317 065	9366	9	98
Слуцкий	273 146	8414	7	88
<i>Всего</i>	4 171 886	110584	100	1 202

Реформа 1924 г. получила высокую оценку высшего руководства СССР: ЦИК СССР признал проведенное в БССР районирование как «имеющее первостепенное значение для постановки этого вопроса в общесоюзном масштабе» [70, д. 371, л. 46].

Реформа в целом получила поддержку местного населения. В справке, подготовленной орготделом ЦК КП(б)Б, отмечалось, что «районирование встречено населением вполне сочувственно. Крестьяне выражали удовлетворение тем, что: 1) деревенский аппарат значительно удешевился; 2) теперь можно в райисполкоме разрешать ряд вопросов, из-за которых раньше приходилось ездить в уезд

за 50–70 верст; 3) ЗАГС передан сельсоветам; 4) в сельсовете можно чаще получить нужную справку» [55, д. 1697, л. 344].

Благодаря районированию удалось сократить количество учреждений на 62 %, число сотрудников – на 51,7 % и общую сумму расходов на 31,6 %, одновременно подняв заработную плату служащих на 112 % [70, д. 591, л. 69].

В целом руководство Советской Белоруссии довольно реально оценивало результаты административно-хозяйственной реформы 1924 г., признавая, что ее задачи прежде всего с точки зрения разделения территории «на основании учета пространственной дифференциации, главным образом хозяйственных признаков, намечающихся перспектив специализации хозяйства каждого отдельного района» в полной мере решить не удалось. «В силу исторических причин промышленность здесь представлена довольно слабо... сельское хозяйство носит преимущественно натурально-потребительский характер. Поэтому, как отмечалось в докладной записке Госплана БССР «Районирование Белоруссии», хозяйственная специализация отдельных районов, основанная на широком разделении труда между районами, в Белоруссии в настоящее время не может быть особенно рельефно выявлена» [90, с. 121].

Реформа административно-территориального деления потребовала распределения административно-управленческих функций между административно-территориальными единицами по вертикали. Весной 1924 г. началась работа по подготовке Положений об окружных и районных съездах Советов и их исполкомах, а также нового положения о сельсоветах. Проекты этих положений разрабатывались НКВД и Комиссией по районированию, затем получили одобрение СНК и Президиума ЦИК БССР и окончательно были утверждены II сессией ЦИК БССР 17 июля 1924 г. [92].

VII Всебелорусский съезд Советов (май 1925 г.) признал необходимым расширить права райисполкомов укрепить районный бюджет, передать в их непосредственное ведение все государственное имущество районного значения, подчинить им все учреждения района. Одновременно намечалось расширить сферу деятельности и полномочия сельсоветов по решению вопросов местного значения [83, с. 293–299]. На основе этих постановлений съезда были разработаны новые положения о сельских и местечковых Советах, районных съездах Советов и райисполкомах, утвержденные ЦИК и СНК БССР в июле 1925 г. [93].

В результате местные органы власти получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий, что активизировало деятельность низового аппарата управления. По своим правам и обязанностям окружные исполкомы (окрисполкомы) почти равнялись губисполномам РСФСР, а районные исполкомы (райисполкомы) – уездным исполномам.

Как отмечалось выше, недостатки новой системы районирования были видны еще на этапе ее планирования. Не случайно в постановлении ЦИК и СНК БССР «Об окончательном утверждении нового административно-хозяйственного деления БССР» (2 января 1925 г.) на окрисполкомы возлагалось «дальнейшее изучение правильности произведенного районирования» и им ставилась задача в случае необходимости внести изменения к 1 октября 1925 г. [57, с. 47].

Проблемы совершенствования административно-хозяйственного деления БССР стали предметом обсуждения VII Всебелорусского съезда Советов. В отчете СНК БССР, с которым выступил руководитель белорусского правительства И. А. Адамович, вопросы произведенного районирования практически были обойдены. Однако в выступлениях делегатов в прениях по отчету прозвучала довольно острая критика и методов подготовки реформы, и ее итогов (прежде всего это касалось сельсоветовского звена) [83, с. 81, 84, 88].

В заключительном слове И. А. Адамович вынужден был признать наличие недостатков проведенного районирования, объяснив их тем, что «нас толкала к скорейшему проведению районирования работа по составлению бюджета, по собиранию сельхозналога и т. д.» [57, с. 95].

В результате в резолюции по вопросам советского строительства была зафиксирована необходимость скорейшего усовершенствования административно-хозяйственного деления БССР. Съезд признал, что проведенное районирование «в общем и целом себя оправдало», одновременно отметив наличие «отдельных недостатков» в сельсоветовском районировании («дальность расстояния от центров сельсоветов отдельных деревень и чрезмерную укрупненность сельсоветов»). Правительству БССР было поручено в период мая-июня 1925 г. «пересмотреть спорные и нецелесообразные случаи районирования, с целью исправления выявляемых недостатков» [57, с. 298].

27 мая 1925 г. всем окрисполномам был выслан циркуляр № 188 за подписью народного комиссара внутренних дел БССР А. И. Хацкевича, в котором перед окружными властями конкретизировались за-

дачи VII Всебелорусского съезда Советов. Циркуляр жестко ограничивал все возможные варианты административно-территориальных изменений только вопросами сельсоветовского районирования [94].

Специальная комиссия НКВД БССР собрала сведения о недостатках сельсоветовского районирования и подготовила свои предложения. На основании этих предложений 21 августа 1925 г. было принято постановление ЦИК и СНК БССР «О внесении изменений в административно-хозяйственное деление БССР»: 14 сельсоветов были переданы из одного округа в другой, 91 сельсовет – из района в район, в 37 сельсоветах перенесены их центры в более подходящие населенные пункты. Одновременно были созданы 29 новых сельсоветов, а 7 сельсоветов – ликвидированы. 109 сельских населенных пунктов были переданы из одного округа в другой, 113 – из района в район, 537 – из сельсовета в сельсовет [70, д. 591, л. 42].

После расширения территории БССР в 1924 г. встал вопрос о типологизации городских поселений. Была создана специальная комиссия во главе с А. А. Смоличем, результаты работы обсуждались на совместном заседании ЦИК, СНК БССР и председателей окрисполкомов 5 ноября 1924 г. К этому времени в РСФСР и УССР уже были приняты соответствующие нормативные акты, которые учитывала белорусская комиссия: в РСФСР – «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках» (24 сентября 1924 г.), в УССР – «Инструкция о порядке перечисления населенных пунктов в разряд городских или сельских поселений» [95, с. 13]. Согласно российскому положению к категории городов относились «населенные пункты с количеством взрослого населения не менее одной тысячи человек при условии, если сельское хозяйство является основным занятием не более, чем для 25 % населения». В Украине «перечисления населенных пунктов в разряд городских могут быть, как общее правило, возбуждаемы в отношении поселений, которые имеют не менее трех тысяч жителей», при этом поселения с населением не менее 10 тыс. жителей относились к городам, менее 10 тыс. – к поселениям городского типа. В основу своей работы белорусская комиссия положила три основных принципа отнесения населенных пунктов к городским поселениям, во-первых, количество населения (не менее 2 тыс. человек), во-вторых, характер занятости трудоспособного населения (сельское хозяйство должно служить «основным занятием не более чем для 25 % жителей»), в-третьих, размеры торгового оборота населенного пункта (не менее 100 тыс. р.

в год). При этом предполагалось поселения с населением более 10 тыс. жителей называть городами, от 2 до 10 тыс. – местечками, менее 2 тыс. – селами. Строго соблюсти эти принципы даже при разработке проекта не удалось: к числу городов, например, комиссия отнесла Климовичи, хотя там было менее 10 тыс. человек, но Климовичи были окружным центром и в связи с этим попали в список городов. Юлла и Старые Дороги с населением менее 1,5 тыс. человек были включены в список местечек, так как в них «население не земледельческое и торговые обороты большие» [70, д. 378, л. 55].

В итоге обсуждения этого проекта 5 ноября 1924 г. было принято Постановление ЦИК и СНК БССР «О городах, местечках (городских поселениях), поселках и сельских поселениях». Согласно этому постановлению все городские поселения подразделялись на города, местечки и поселки (последние – как поселения смешанного-полугородского, полусельского типа). В число городов вошли 13 населенных пунктов (все окружные центры, а также Рогачев, Жлобин и Мстиславль), имевшие право на создание горсоветов, местечками (с правом создания местечковых Советов) были определены 41 населенный пункт, поселками (без права создания своего органа советской власти) – 55. Все иные поселения, какое бы они до этого название не носили (местечко, слобода, посад и т. п.), попадали в категорию сельских поселений [70, д. 378, л. 16–17].

В 1925 г. вновь вернулись к вопросу классификации городских поселений. Новая комиссия разработала схему отнесения населенных пунктов республики к трем категориям: города, местечки, села. Главным критерием становился количественный: «городами считать те поселения, кои насчитывают население свыше 5 тыс., местечком – от 3 до 5 тыс.». При этом социально-экономические показатели развития населенных пунктов рассматривались как корректирующие. В постановлении СНК БССР от 1 июля 1925 г., утвердившем предложения комиссии, отдельным пунктом отмечалось, что к городам и местечкам может быть отнесены населенные пункты «независимо от количества населения в них в тех случаях, когда по экономической мощности, бытовым условиям и характеру своему» это «является целесообразным» [70, д. 587, л. 16–18].

3 июля 1925 г. ЦИК БССР утвердил новый список городских поселений: городов 25 (окружных – 10, неокружных – 15), местечек – 49. Все поселения, ранее относившиеся к городским, но не вошедшие

в этот список, переводились в категорию поселений сельского типа (села) [57, с. 47–49].

Как отмечалось выше, партийно-советское руководство республики рассматривало районную сетку административно-территориальных единиц как наиболее удачный элемент нового административно-хозяйственного деления. Поэтому именно на этом уровне было предложено создать показательные (базовые) районы, которые планировалось превратить в своеобразные «полигоны» «возможно полного проведения решений партийных съездов в области работы в деревне, проверки практических мероприятий советской власти в отношении их целесообразности, изучения деревни для изыскания лучших способов развития сельского хозяйства и поднятия уровня деревни» [55, д. 1281, л. 76].

Состоявшийся 6–9 июля 1924 г. Пленум ЦК КП(б)Б признал их создание «одной из ближайших плановых работ» и поручил эту работу Бюро ЦК завершить до начала нового бюджетного года [55, д. 1264, л. 12]. Соответственно орготделом ЦК была разработана схема показательных районов. Эти районы должны были быть пяти типов: типично-крестьянский, промышленный, железнодорожный, коммуно-совхозный, торговый [55, д. 1535, л. 101–104].

Как свидетельствуют документы, роль «культурных крепостей» показательные районы так и не сыграли, да и самим руководством этих районов цель их создания оказалась «не вполне понятна». 5 ноября 1924 г. на совместном заседании Президиума ЦИК, СНК БССР и председателей окрисполкомов специально был поставлен вопрос «О взаимоотношениях с показательными районами». Председатель СНК И. А. Адамович отмечал, что работники показательных районов в письмах признаются, что «они сами не знают, каково их взаимоотношение с окрисполкомами. Окрисполкомы тоже некоторые спрашивают, в каком они взаимоотношении с показательными районами». Вопрос так и не был решен – отделались только общим замечанием о том, что «связь показательных райисполкомов с окрисполкомами должна быть установлена самая тесная», да признали необходимость предоставления показательными райисполкомами в республиканский НКВД отчетов, а НКВД обязали на основе этих отчетов готовить сводки, «рисующие положение работы показательных райисполкомов и представлять периодически (один раз в месяц) соответствующие доклады Президиуму и СНК» [70, д. 378, л. 3, 62].

Несмотря на серьезные недостатки (непропорциональность административно-территориальных единиц, превалирование политико-административного подхода над экономическим, искусственность ряда административно-территориальных образований и их недостаточная экономическая обоснованность) в целом административно-хозяйственная реформа 1924 г. дала положительный эффект. Это был первый практический шаг по коренной перестройке дореволюционной административно-территориальной системы на основе первоочередного учета экономических факторов и достижения единства экономического и административного районирования. Реформа в основном соответствовала нэповской модели развития, создав относительно самостоятельные и завершенные административно-хозяйственные единицы. Она значительно приблизила к населению административные центры. Местные органы власти получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий, что активизировало деятельность низового звена управления.

3.3. Дальнейшее совершенствование «нэповской» модели административно-территориального деления БССР в 1927–1929 годы

В конце 1926 г. прошло второе укрупнение Советской Белоруссии. Постановлением ВЦИК от 6 декабря 1926 г. к БССР были присоединены Гомельский и Речицкий уезды Гомельской губернии в их административных границах с городами Гомель и Речица. Гомельская губерния при этом была ликвидирована, а оставшиеся ее части отошли к Брянской губернии. Территория республики увеличилась на 15 727 км² и составила 125 950 км², а количество населения – на 649 тыс. человек и составило (по переписи 1926 г.) 4 983 240 человек [87, д. 597, л. 4, 19].

При оформлении второго укрупнения БССР не было осуществлено никаких изменений в административном делении. Президиум ЦИК БССР, принявший 8 декабря 1926 г. постановление о присоединении Гомельщины к БССР, сохранил в Гомельском и Речицком уездах административные границы волостей и сельсоветов. Сами уезды были названы округами, а волости – районами [57, с. 67–68].

Новое укрупнение БССР усилило неравномерность в административном делении. По площади средний сельсовет БССР превосходил сельсовет Гомельского и Речицкого округов в 2,8 раза, по количеству

населения – в 3 раза. Оплата работников сельсоветов на Гомельщине была в 2–3 раза ниже оплаты этой категории работников БССР. Для того, чтобы «подтянуть» зарплату работников гомельских и речицких сельсоветов до уровня БССР (при условии сохранения прежнего числа сельсоветов) потребовалось бы дополнительно 144 тыс. р. [87, д. 597, л. 4, 5]. Встала проблема упрощения системы управления новой территорией и ее районирования на принципах реформы 1924 г.

Необходимость дальнейшей реорганизации административно-территориального деления в значительной мере диктовалась и задачами разворачивавшейся индустриализации и прежде всего острым дефицитом средств на ее осуществление. Всеобщая экономия, в том числе и путем жесткого сокращения расходов на содержание административно-управленческого аппарата, стала одним из ведущих политико-экономических приоритетов после XV конференции ВКП(б) (26 октября–3 ноября 1926 г.), на которой была поставлена задача усилить режим экономии и добиться решительных успехов «в сокращении штатов как хозрасчетных, так и государственных органов..., рационализации всей системы управления» [96, с. 74]. 3 апреля 1927 г. в Минске состоялся Объединенный пленум ЦК и ЦКК КП(б)Б, который по докладу о сокращении и упрощении государственного аппарата и борьбе с бюрократизмом принял соответствующую резолюцию. В частности, признавалась необходимость «в целях сокращения расходов по содержанию округов и в связи с перенесением центра тяжести работ на низовые звенья советской системы» ликвидировать 4 округа (Слуцкий, Речицкий, Борисовский и Калининский), одновременно укрупнив «наиболее мелкие районы... на основе их экономического тяготения». Особо отмечалось, что «это не должно рассматриваться как общая линия на пересмотр всех районов» [44, с. 422]. Этот вопрос обсуждался в апреле 1927 г. на VIII Всебелорусском съезде Советов, который в постановлении по отчетному докладу правительства продублировал решение Пленума ЦК и ЦКК КП(б)Б [57, с. 71].

Важно отметить, что в это время укрупнение и унификация административно-территориального деления рассматривались как реальный путь повышения эффективности всей системы управления в СССР. Председатель Госплана СССР Г. М. Кржижановский в записке в ЦК ВКП(б) «О районировании» от 29 декабря 1927 г. особо подчеркивал, что «численное сокращение административно-территориальной сети, большее ее единообразие и простота влекут за собой повы-

шение полезного действия при относительном уменьшении траты сил» [97, с. 523].

В основу работы по усовершенствованию существовавшей административно-территориальной системы были положены следующие принципы: сохранение всех условий, обеспечивающих проведение в жизнь планов сельского и лесного хозяйства, мелиорации и др.; укрепление окружных и районных бюджетов; улучшение культурного обслуживания отдельных районов; желание населения; децентрализация управления работой нижестоящих советских органов и освобождение их из-под опеки вышестоящего аппарата; расстояние и условия связи между центрами, начиная от сельсовета и до округа.

Особо оговаривалась необходимость создания благоприятных условий для осуществления начавшейся индустриализации, что составляло важнейшую основу для частичного перерайонирования: глубокая экономико-промышленная увязка окружного центра с районами, а также обеспечение бесперебойного снабжения сырьем основных центров промышленности и улучшение их обслуживания административно-территориальными органами власти [87, д. 597, л. 6].

Ликвидация Борисовского, Слуцкого, Калининского и Речицкого округов мотивировалась и экономической нецелесообразностью их существования, так как эти округа «не имели достаточного самостоятельного экономического значения», а их хозяйство было тесно связано с хозяйством соседних округов.

Постановлением СНК БССР от 7 мая 1927 г. при НКВД республики была создана комиссия по ликвидации 4 округов во главе с наркомом внутренних дел А. О. Сташевским, которая решила в связи с необходимостью скорейшего составления бюджета на 1927–1928 хозяйственный год районы этих округов передавать в состав других округов целиком [55, д. 3115, л. 8, 10].

9 июня 1927 г. постановлением ЦИК и СНК БССР «О распределении территорий Борисовского, Слуцкого, Калининского и Речицкого округов между другими округами БССР» была выполнена первая часть решений VIII съезда [57, с. 72].

При распределении районов ликвидированных округов прежде всего учитывались степень экономического тяготения, состояние путей сообщения и финансовое положение укрупняемых округов. Например, Борисовский округ в сельскохозяйственном отношении представлял собой переходный тип между Витебщиной и Минщиной с большим сходством с последней (особенно в животноводстве). При

этом для промышленности большинства районов Борисовского округа Минский округ был либо главным потребителем продукции этих районов, либо главным источником сырья (до 40 % продукции основной отрасли промышленности – деревообрабатывающей – производилось из сырья, получаемого из Минского округа). К тому же эти районы были связаны с Минском хорошими путями сообщения и находились от него ближе, чем от других окружных центров. Учитывая все эти обстоятельства, 6 из 9 районов Борисовского округа были присоединены к Минскому округу. В свою очередь Лепельский район и до ликвидации Борисовского округа экономически больше тяготел к Полоцку, куда направлял 60 % своего грузооборота (в Борисов – лишь 10 %). Находясь на одинаковом расстоянии и от Полоцка, и от Борисова (75 км), Лепель был лучше связан путями сообщения с Полоцком, в связи с чем включение Лепельского района в состав Полоцкого округа выглядело вполне закономерно. А Черейский и Крупский районы Борисовского округа экономически тяготели к Оршанскому округу. Эти районы были богаты запасами леса (лес занимал 38 % общей площади районов и был главной статьей их доходов), что, как предполагалось, будет способствовать укреплению экономики бедного на леса Оршанского округа [87, д. 597, л. 6–7].

12 июня 1927 г. ЦИК и СНК БССР внесли изменение в постановление от 9 июня: Крупский район передавался не Минскому, а Оршанскому округу [98, с. 2].

27 октября 1927 г. ЦИК и СНК БССР в продолжение проводимой окружной реорганизации приняли решение «О присоединении к Гомельскому округу территории Буда-Кошелевского района Бобруйского округа». Буда-Кошелевский район вклинивался в Гомельский округ, а население района было экономически связано преимущественно именно с Гомелем как ближайшим крупным экономическим центром, а не с более отдаленным Бобруйском. Кроме того, была надежда, что более сильный Гомельский округ за счет своего окружного бюджета в большей степени, чем Бобруйский, будет в состоянии компенсировать значительный дефицит Буда-Кошелевского района, расходы которого превышали доходы в 2,6 раза [67, д. 807, л. 357]. Этим решением была завершена реорганизация окружной системы.

В результате произошло значительное укрупнение оставшихся округов: площадь Оршанского округа увеличилась на 33 %, Бобруйского – на 29 %, Гомельского – на 51 %, Минского – на 49 %, Могил-

левского – на 38 %, Полоцкого – на 13 %, Мозырского – на 7 % [87, д. 597, л. 19].

Практическая разработка плана ликвидации маломощных районов начинается с конца апреля 1927 г. Предварительно 26 марта 1927 г. по представлению Витебского окрисполкома особым постановлением Президиума ЦИК БССР был ликвидирован Кузнецовский район, территория которого вошла в состав пригородного Витебского района [67, д. 433, л. 168]. 29 апреля 1927 г. НКВД республики предложил всем окрисполкомам предоставить свои варианты укрупнения районов, положив в основу ликвидации и распределения территорий районов следующие основные принципы: экономическое и культурное притяжение территорий, однородность и целостность сельского хозяйства и промышленности, бюджетное положение, размеры площади, численность населения, степень развития путей сообщения, уровень обслуживания населения со стороны новых райцентров [78, д. 115, л. 390–391]. Таким образом, модернизация районного деления должна была осуществляться в рамках прежней нэповской модели и реального сближения экономического и административного районирования с целью оптимизации республиканского административно-территориального деления.

К июлю 1927 г. по 6 округам местные окрисполкомы предложили к ликвидации 17 районов (в том числе по Гомельскому – 8). После уточнения этих предложений НКВД и Госпланом республики постановлением Президиума ЦИК и СНК БССР от 4 августа 1927 г. были оформлена ликвидация 16 районов: 8 – в Гомельском округе, 3 – в Бобруйском, 2 – в Могилевском, по 1 – в Полоцком, Минском и Мозырском округах [99]. Все эти районы (за исключением Слободского) были дефицитными (их расходы превышали доходы на сумму от 63 тыс. до 157 тыс. р., или в среднем в 2–3 раза), небольшими и по площади (кроме Краснопольского района Полоцкого округа), и по численности населения [87, д. 597, л. 61]. Однако при этом главным основанием для упразднения районов служили все же экономические показатели: эти районы были чисто сельскохозяйственными и не имели в то время перспективы как самостоятельные экономические единицы, так как здесь отсутствовала даже кустарное производство, а промышленное строительство даже не планировалось.

Дополнительным постановлением ЦИК и СНК БССР от 22 сентября 1927 г. был ликвидирован Зембинский район Минского округа [100]. В 1929 г. в рамках создания Витебского опытно-показательного

округа постановлением ЦИК и СНК БССР от 12 октября 1929 г. был ликвидирован Езерищенский район [101].

Одновременно с этим в августе 1927 г. по инициативе Гомельского окрисполкома был образован и новый район – Тереховский. Он создавался за счет части территорий ликвидированных Краснобудского, Носовичского и Добрушского районов с центром в местечке Тереховка, которое издавна играло роль экономического центра для многих населенных пунктов юго-восточной части Гомельского округа [67, д. 433, л. 211].

Как отмечалось выше, после присоединения Гомельщины ее сельсоветы были оставлены в прежних границах и по территории и количеству населения значительно отличались от сельсоветов БССР. Вопрос об их укрупнении по заданию СНК республики разрабатывал НКВД на протяжении года при участии Гомельского окрисполкома и райисполкомов.

В оставшихся 10 районах Гомельского округа был осуществлен переучет всех населенных пунктов, чтобы ни один не оставался вне сферы деятельности сельсоветов. При реорганизации системы сельсоветов ставилась задача «оформить более-менее законченные административно-экономические хозяйственные единицы». Во-первых, учитывались экономико-хозяйственные условия (главные занятия населения и наличие промышленных предприятий), во-вторых, рынки сбыта сельскими жителями своей продукции, расстояние этих рынков до непосредственно связанных с ними населенных пунктов, в-третьих, необходимость стимулирования развития сельскохозяйственной кооперации: при установлении границ сельсоветов стремились к тому, чтобы на территории сельсовета был свой кооператив, или, в крайнем случае, население могло бы безболезненно кооперироваться на территории соседнего сельсовета.

Вопросы состояния путей сообщения, расстояние каждого населенного пункта от центра сельсовета занимали первостепенное значение: за основу был принят радиус обслуживания населения со стороны сельсовета не более 6 км [102, д. 39, л. 319–320].

Укрупнение сельсоветов Гомельского округа было оформлено постановлением ЦИК и СНК БССР «О реорганизации сельсоветов Гомельского округа» от 30 декабря 1927 г. Вместо ранее существовавших 463 сельских и местечковых советов было создано 217, из которых 5 местечковых и 212 сельских [102, д. 39, л. 263].

В 1927 г. общее количество национальных советов увеличилось с 38 до 66. Связано это главным образом с укрупнением БССР в 1926 г. Еще до включения в состав БССР на конец сентября 1926 г. в Гомельском уезде было 2 еврейских и 2 польских нацсовета, в Речицком уезде – соответственно 1 и 5 [56, д. 684, л. 1]. К началу осуществления реформы системы сельсоветов на Гомельщине существовало уже 12 национальных советов – 9 польских и 3 еврейских. Одновременно с реорганизацией сельсоветов на этой территории возник вопрос о реорганизации сети национальных советов. В основу этой работы был положен количественный показатель – не менее 70 % населения титульной для совета национальности [102, д. 39, л. 320]. В результате дополнительно были созданы 14 русских и 2 украинских сельсовета, одновременно ликвидировались 1 еврейский и 3 польских сельсовета, которые имели только 60–65 % населения титульной национальности. Таким образом, за счет нацсоветов присоединенной территории Гомельщины общее число нацсоветов в БССР возросло на 24 единицы (табл. 3.6).

Таблица 3.6

Итоги реформирования административно-территориального деления БССР 1927 г. [87, д. 597, л. 19]

Округ	Население	Площадь, км ²	Районы	Сельсоветы
Бобруйский	717 860	20 033	13	216
Витебский	583 391	11 363	11	135
Гомельский	675 159	16 009	11	229
Минский	879 656	21 421	17	228
Могилевский	827 901	18 599	16	265
Мозырский	352 811	16 031	10	128
Оршанский	572 286	11 687	14	155
Полоцкий	374 176	10 807	9	114
БССР	4 983 240	125 950	101	1470

В целом реорганизация 1927 г. позволила сократить численность управленческого персонала на 1 172 единицы, соответственно

на 26,5 % – расходы на содержание административно-управленческого аппарата: в Минском округе на 29,8 %, в Гомельском – на 25,8 %, Мозырском – на 16,9 %, Бобруйском – на 16 %, Могилевском – на 11,2 %, Оршанском – на 9,5 %, Витебском – на 8,1 %, Полоцком – на 6,1 %. Ликвидация 4 округов и 17 районов дала экономию около 1 095 тыс. р., или 26,5 %. Вместе с этим сокращение управленческого персонала привело к обострению проблемы безработицы: она увеличилась на 17,7 % [87, д. 597, л. 24–25].

Реорганизация административно-территориального деления позволила в определенной степени улучшить бюджетное положение округов. Если в 1926–1927 хозяйственном году в целом по республике дотации округам составили 4 094,3 тыс. р. (или 11 % от их доходной части), то в 1927/1928 хозяйственном году эти дотации уменьшились до 2 308 тыс. р. (6 % от доходов), при этом из 7 округов дотационными остались только 3. Одновременно доходы окружных бюджетов возросли на 4,7 %: от 2,2 % в Витебском округе до 12 % в Могилевском [87, л. 23].

Однако только административно-хозяйственная реформа не могла кардинальным образом решить проблему дефицитности, особенно на уровне районов. Несмотря на рост районных бюджетов (так, по Гомельскому и Бобруйскому округам районный бюджет увеличился на 40 %) [87, д. 597, л. 25], в целом они так и остались дефицитными [67, д. 807, л. 179].

Такая ситуация объяснялась преобладанием малотоварного сельскохозяйственного производства в экономике республики и слабым развитием промышленности. Местная промышленность занимала в бюджете скромное место (в 1926–1927 хозяйственном году от нее поступило 876,5 тыс. р., или 2,3 % доходной части местных бюджетов). Предприятий, находившихся в непосредственном ведении окружных и районных исполкомов, было немного (327) и они в основном были небольшими: в среднем на одно предприятие приходилось 17 постоянных и 6 сезонных работников, объем валовой продукции – 63 тыс. р., в том числе на предприятие районного подчинения – соответственно 5,9 и 1,2 работника и 21,2 тыс. р. Из всей выработки государственной промышленностью в 1927–1928 хозяйственном году на сумму в 177 602 тыс. р. предприятия, подчиненные округам и районам выработали 20 507 тыс. р. (11,6 %). Из них наи-

более крупные (главным образом кирпичные заводы и большие лесопилки) эксплуатировались окрисполкомами (122), остальные 205 – райисполкомами (мельницы, мелкие лесопилки, смолокурни, скотобойни и т. п.) [67, л. 182].

К началу 1928 г. в СССР было районировано свыше 80 % территории, в том числе УССР, БССР, Узбекская ССР, Туркменская ССР, Северный Кавказ, Урал, Дальний Восток (табл. 3.7). Созданные округа значительно различались как по размерам территорий, так и по количеству населения. Причем явно видно, что территория округа была обратно пропорциональна количеству населения в силу различной плотности населения [103, с. 79].

Таблица 3.7

Территория и население районированных союзных республик и областей СССР (1929 г.) [103, с. 78]

Наименование республик и областей	Площадь, тыс. км ²	Население, тыс. чел.	Округа	В среднем на округ	
				Площадь, тыс. км ²	Население, тыс. чел.
Украинская ССР	430	28 887	41	11	705
Белорусская ССР	126	4 925	8	16	616
Узбекская ССР	177	5 058	10–11	15–16	506
Ленинградская область	359	6 296	9	40	630
Уральская область	1842	6 792	16	115	425
Сибирский край	4028	8 693	20	201	435
Дальневосточный край	2719	1 842	9	302	207
<i>Всего</i>	9975	70 821	130	–	–

Центральное место среди всех районированных округов занимали округа с населением от 250 тыс. до 1 млн человек (100 из 130), и в данную категорию входили все 8 округов БССР. По размерам территории округов Советская Белоруссия входила в группу с Украиной и

Узбекистаном, где имелись небольшие округа – не свыше 30 тыс. км² [103, с. 80].

Таким образом, средний «стандарт» округа по СССР составлял по численности населения – от 250 тыс. до 1 млн человек, по площади – от 10 до 40 тыс. км². Именно в эти параметры и вписывались округа БССР после частичной реорганизации 1927 г.

В 1927 г. под влиянием линии на сокращение административно-управленческих расходов, упрощения системы управления и приближения органов власти к населению в руководстве БССР укрепилось представление о необходимости постепенной ликвидации окружного звена административно-территориального деления республики с переносом основного упора на работу в районы. Сокращение числа округов и районов 1927 г. рассматривалось как начальный этап реализации этой идеи [104, с. 28].

Одновременно продолжалась и реорганизация управленческого аппарата с целью его сокращения и удешевления, улучшения структуры и расширения полномочий местных органов власти, приближения их к населению. В декабре 1927 г. ЦИК и СНК БССР приняли постановление «О реорганизации и упрощении советского аппарата и о расширении прав местной власти» [105]. За центральным республиканским аппаратом закреплялись функции планирования, регулирования, общего управления и контроля, а функции конкретного управления передавались окрисполкомам. Основные функции исполнения передавались райисполкомам и горсоветам.

На XVI Всесоюзной партконференции (апрель 1929 г.), которая одобрила первый пятилетний план, были определены главные принципы реорганизации системы управления: централизация планирования и управления в основных вопросах при одновременной децентрализации отдельных оперативных функций; проверка выполнения как важнейшая часть работы по совершенствованию госаппарата; совершенствование структуры государственных учреждений в направлении разграничения функций отдельных его частей; ликвидация промежуточных инстанций. В частности, была поставлена задача «подвергнуть специальному изучению итоги районирования с точки зрения, прежде всего, приближения аппарата государственного управления к массам рабочих и трудящихся крестьян» и пересмотреть структуру «окружного аппарата под углом зрения обеспечения районных центров возможно большим количеством проверенных коммунистов, организаторов и специалистов...». Руководству РКИ СССР

было предложено проверить разные варианты такой реорганизации в 5–10 округах и 10–15 районах, чтобы лучший опыт распространить на всю страну [96, с. 481].

Для этого в мае 1929 г. ЦК ВКП(б) принял постановление о создании в виде опыта в 5 округах (в том числе в Витебском округе БССР) окружной-районной системы управления путем «переноса значительной части оперативных функций, исполняемых округами, в районы и из районов – в сельсоветы, перестроив в соответствии с этим аппарат округов и усилив районный и сельский аппарат». В свою очередь, в БССР постановлением ЦИК и СНК республики от 22 июля 1929 г. был организован Витебский опытно-показательный округ [106, с. 115–116].

12 октября 1929 г. конкретные шаги в этом направлении были определены в постановлении Президиума ЦИК и СНК БССР «Пра рэарганізацыю акругова-раённай сістэмы кіраўніцтва Віцебскай вопытна-паказальнай акругі». Главный смысл этой реорганизации был определен следующим образом: «Прызнаць мэтазгодным правядзенне, як вопыту, у Віцебскай акрузе рэарганізацыю акругова-раённай сістэмы кіраўніцтва праз перадачу значнай часткі аперацыйных функцый, якія выконваюцца акруговым апаратам, раённым выканаўчым камітэтам і Гарадзкому савету, а тых, што выконваюцца раённым апаратам – сельскім і местачковым саветам і гарадзкім саветам неакруговых гарадоў» [107].

С другой стороны, прорабатывались и варианты реорганизации самого районного звена административно-территориального деления, по-прежнему основанные на принципах экономического районирования. IX съезд КП(б)Б (22–29 ноября 1929 г.) в своем постановлении «Об основах пятилетнего плана развития народного хозяйства БССР и СССР» прямо указал на необходимость правильного экономического районирования республики применительно к условиям форсированной индустриализации и поручил «на протяжении предстоящей пятилетки провести изучение экономических районов БССР, а также само районирование» [108, с. 110].

Стратегическим становится «дробное экономическое районирование», задача которого – «даследваць, вызначыць і арганізаваць паасобныя, па магчымасці закончаныя ў частцы вытворчасці, але ў гаспадарчай дзейнасці не зачыненыя (спецыялізаваныя) тэрыторыяльна-абмежаваныя оптымальныя агра-індустрыяльныя вытворчыя адзінкі (раёны) з вызначэннем у іх сталых вытворчых цэнтраў» при

первоочередном учете интересов промышленного развития [109, с. 49].

На основе этого подхода начинают обсуждаться проекты пересмотра всей прежней районной системы с целью создания агропроизводственных объединений с возможностью их преобразования в агроиндустриальные районы (комбинаты), которые могли бы заменить собой и административные районы. Типичный прообраз такого агроиндустриального района, в перспективе подчиняющегося непосредственно высшим республиканским колхозным органам, выглядел следующим образом: «...нам патрэбна будзе вызначыць такую тэрыторыю раёну, на якой можна было б арганізаваць рэнтабельна энэргетычную базу (электрастанцыю, МТС) і закончаную апрацоўку ці пераапрацоўку свае першапачатковае сельскагаспадарчай прадукцыі і сыравіны.., а таксама тое, што для сваіх вытворчых і будаўнічых процесаў у гэтым раёне па магчамасці павінна самастойна вытварацца патрэбная колькасць адпаведнай прадукцыі... Одним словом, трэба мець такі оптимальны размер раёну, які змог бы выпускаць за свае межы закончаную прадукцыю (фабрыкат) для спажыўца, альбо закончана-апрацованную сыравіну з тэхнічных культур (лен і канапля) для буйнай дзяржаўнай прамысловасці» [110, с. 50].

Планировалось укрупнение административных районов и сельсоветов с целью приспособления их границ к границам экономических агроиндустриальных районов и сети крупных колхозов. По этому варианту предлагалось оставить 35–40 укрупненных административных районов с количеством населения 100–120 тыс. человек в каждом, включавших по 55–60 крупных колхозов и 3–4 агроиндустриальных комбината (района) с ликвидацией окружного звена [109, с. 55]. В 1929 г. была предпринята попытка реализации такого варианта на практике: в качестве эксперимента организованы 2 таких комбината на площади 100 тыс. га каждый в Бобруйском округе в составе 2 районов – Рогачевского и Жлобинского и в Оршанском – в составе Дубровенского и Ляднянского районов. Однако вскоре эти комбинаты были ликвидированы [110, с. 165].

Таблица 3.8

**Административно-территориальное деление БССР на январь 1930 г.
[110, с. 54]**

Округ	Районы	Сельсоветы	Средняя площадь, тыс. га		Средняя численность населения, тыс. чел.	
			район	сельсовет	район	сельсовет
Оршанский	14	150	83,5	7,8	35,8	3,3
Бобруйский	13	207	154,1	9,7	45,9	2,9
Витебский	10	129	113,6	8,8	45,8	3,5
Гомельский	11	228	145,4	7,0	48,9	2,4
Минский	17	219	126,0	9,8	39,8	3,1
Могилевский	16	265	116,2	7,0	45,0	2,7
Мозырский	10	137	160,3	11,7	31,5	2,3
Полоцкий	9	111	120,0	9,7	36,6	3,0
По БССР	100	1446	125,9	8,7	41,3	2,9

Все эти проекты по-прежнему еще разрабатывались в русле концепции экономического районирования, но и они не были реализованы – новый курс на форсированное строительство социализма предъявил иные требования и к органам управления, и к административно-территориальному делению.

Таким образом, с точки зрения реализации принципов экономического районирования, разработанных Госпланом РСФСР еще в 1922 г., реорганизация 1927 г. в целом в большей степени, чем в 1924 г., позволила приблизить округа к «экономически однородным единицам», хотя влияние политико-административных факторов и в данном случае было все же весьма значительно (табл. 3.8).

В 20-е гг. XX в. экономическое районирование рассматривалось в качестве одного из важнейших рычагов подъема народного хозяйства и совершенствования его планирования. Оно должно было установить наиболее рациональные формы сочетания единого централизованного руководства экономикой и широкого развития инициативы на местах, создать новую систему административно-территориального устройства советского государства на основе достижения единства экономического и административного районирования.

Проведенная в БССР в этот период административно-хозяйственная реформа в целом соответствовала потребностям нэповской модели экономического развития, создав относительно самостоятельные, экономически завершенные административно-территориальные единицы. Однако эта реформа не была проведена до

конца, а созданная в ее результате система административно-территориального деления не обрела своей законченности.

ГЛАВА 4

Административно-территориальное деление БССР в период формирования и укрепления административно-командной системы (1930–1953 гг.)

4.1. Административно-территориальное деление БССР в период форсированного строительства социализма (1930–1937 гг.)

В конце 20-х гг. развитие экономики СССР вступило в новый качественный этап – этап форсированного строительства социализма и планирования по пятилеткам. Одновременно ужесточается государственная политика по ограничению и вытеснению частника, свертыванию рыночных отношений в пользу государственного централизованного управления обобществленным народным хозяйством. В связи с этим неизбежно меняется и сущность деятельности государственных органов – централизованное планирование становится основным методом государственного управления. Это привело к перестройке всей структуры государственного аппарата, системы соподчинения и новому разграничению функций разных его звеньев.

Постепенный процесс реорганизации системы управления конца 20-х гг. был нарушен с началом массовой коллективизации. Первые месяцы ее осуществления ясно показали недостатки в работе местных (районных и сельсоветовских) органов власти, отсутствие кадров требуемой квалификации и необходимость упростить систему управления, напрямую подчинив центру местные органы (прежде всего районы как «узловые пункты осуществления директив партии и Советской власти»), укрепить низовой аппарат кадрами, способными наиболее эффективно проводить линию центра на форсированную коллективизацию сельского хозяйства. На XVI съезде ВКП(б) И. В. Сталин ясно заявил: «Цель районирования – приблизить партийно-советский и хозяйственный аппарат к району и селу для того, чтобы получить возможность своевременно разрешать наболевшие вопросы сельского хозяйства, его подъема, его реконструкции. Сейчас центр тяжести колхозного строительства перемещен в районные организации. Сюда стекаются нити колхозного строительства и всякой другой хозяйственной работы в деревне...» [111, с. 546]. Для этого 15 июля 1930 г. ЦК ВКП(б) принял 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» [112, д. 3773, л. 14]. Соответствующее решение приняли ЦИК и СНК СССР 23 июля 1930 г. [57, с. 73–75].

Эта реорганизация должна была осуществляться в очень сжатые сроки – до 1 октября 1930 г., что соответствовало новой политике «форсированного строительства социализма», политике «скачка» в социалистическое будущее. Постановления определили и основные принципы создания новой системы административно-территориального управления: сохранение существовавших границ районов и сельсоветов, направление не менее 90 % ответственных работников окружных органов непосредственно на работу в районы, передача всех прав и обязанностей окрисполкомов райисполкомам, осуществление реорганизации в пределах прежних бюджетов местных органов управления.

Для реализации принятых мер при Президиуме ЦИК СССР была образована комиссия во главе с А. С. Енукидзе, в состав которой вошли по одному представителю от каждой союзной республики (от БССР – А. И. Хацкевич) [55, д. 4762, л. 131].

26 июля соответствующее постановление приняли ЦИК и СНК БССР [57, с. 75–76]. Была создана Комиссия ЦИК БССР по ликвидации округов во главе с А. Я. Калниным (председателем ЦКК и наркомом РКИ БССР) [55, д. 4762, л. 105].

Серьезной проблемой стало передвижение бывших ответственных окружных работников на работу непосредственно в районы. Уже 11 августа 1930 г. в связи с остротой вопроса ЦК ВКП(б) принял специальное постановление «О ходе распределения работников, освобождающихся в связи с ликвидацией округов», в которой директива ЦК о переброске ответственных работников в районы определялась в качестве «одной из основных политических директив при проведении реформы ликвидации округов» [112, д. 3773, л. 18]. В сентябре – новое постановление ЦК ВКП(б) – закрепить всех работников, переброшенных из окружных центров в районы, минимум на полтора-два года на новом месте работы [112, д. 3773, л. 20]. В БССР в августе 1930 г. на совещании ЦК КП(б)Б по вопросам ликвидации округов и укрепления районов подчеркивалось, что «на месцах з боку шэрагу кіруючых работнікаў-камуністаў наглядаюцца зусім недапушчальнае імкненне ўйсці з раёну, увільнуць. Нарада разглядае такія настроі як простае дэзертырства з баявога фронту ў вельмі адказны перыяд» [55, д. 4762, л. 190]. 16 сентября 1930 г. Бюро ЦК КП(б)Б вновь вынуждено признать, что «дырэктыва ЦК аб ўзмацненні раёнаў работнікамі як партыйнымі, так і беспартыйнымі спецыялістамі выканана недастаткова» [55, д. 4764, л. 751].

Значительная часть бывших окружных работников всеми силами стремилась остаться в городах или получить места в районах, наиболее близко расположенных от крупных городов или железной дороги. Многие из них либо искали всякие причины, чтобы оттянуть отъезд на новое место работы, либо вообще отказывались от нового назначения, некоторые появлялись в своих районах на 1–2 дня и без согласования с местной властью уезжали, устраиваясь на работу в другие районы. [112, д. 3773, л. 78]. Ряд республиканских наркоматов довольно активно занимался укреплением своих структур за счет работников бывших окрисполкомов [113, с. 145].

Руководство страны и республики, обеспокоенное положением с распределением окружных работников, принимало срочные меры. Для исправления положения по решению XVI съезда ВКП(б) на выполнение директивы по ликвидации округов мобилизовались мощные структуры партийной контрольной комиссии и рабоче-крестьянской инспекции [114, с. 139]. 2 сентября 1930 г. Президиум и Партколлегия ЦКК КП(б)Б приняли постановление «Аб адказнасці тых, што

ўхіляюцца або адцягваюць выезд ў раён», в котором особо подчеркивалось, что «нявыезд або адцяжка выезду ў раён будзе разглядацца як самае цяжкае парушэнне партыйнай дысцыпліны» [112, д. 3773, л. 43].

Эти меры привели к улучшению положения с кадровым обеспечением районов. После ликвидации округов в среднем на каждый район прибавилось по 5–6 новых работников [55, д. 4758, л. 227]. Вместе с тем оставалась нерешенной проблема равномерного укрепления районов бывшими окружными работниками. Районы с городскими центрами, находившимися на железной дороге, получили не только больше окружных работников, но и более квалифицированных управленцев, специалистов и технических сотрудников, чем расположенные «в глубинке». Например, на Витебщине Витебский район получил 35 человек, Лиозненский – 22, Городецкий – 21, а далекие Суражский и Меженский районы – соответственно 9 и 6 человек, при этом в ближний Высочанский район получили направление заместитель председателя ОИК, секретарь ОИК, окружной прокурор, окружной инспектор охраны здоровья и т. п. – всего 14 ответственных работников в один район [113, с. 144].

Однако, несмотря на все меры, положение с кадровым обеспечением районного аппарата оставалось весьма сложным. По сведениям по 51 району, в октябре 1930 г. штаты ответственных операционных работников были замещены на 67 %, специалистов – на 25 %, технического персонала – на 34 %. Только по этим районам необходимо было «закрыть» кадрами 694 штатные единицы, а по всем 100 районам – более 1 000 [113, с. 155].

Сложной оказалась и задача обеспечить управление этим множеством районов со стороны центральных республиканских органов, что, по сути, и являлось решающим мотивом к ликвидации округов. В августе 1930 г. ЦКК ВКП(б) – НК РКИ еще раз подчеркнул: «Основной целью ликвидации округов является укрепление районов и горсоветов и установление с ними прямой связи областных, краевых органов» [112, д. 3773, л. 22]. Но для создания такой связи необходимо было время и подготовительный период, которых в условиях «форсированной социалистической реконструкции» не оказалось, а руководство страны и республики требовали наладить ее срочно, несмотря на объективные трудности. Октябрьский пленум ЦК КП(б)Б 1930 г. дал категорическое указание: «Арганізацыя сістэматычнай дапамогі раёнам ў іх рабоце, устанаўленне сапраўднай, а не бюракратычнай сувязі паміж цэнтрам і раёнамі... шляхам сістэматычнага выезду ўсіх адказных працаўнікоў у раён, арганізацыі інстытута адказных інструктараў і інспектараў, выкліку райпрацаўнікоў у цэнтр,

скліканне народа, кароткатэрміновых курсаў, арганізацыі групавых выездаў інструктараў» [115, с. 323].

Однако в первые месяцы после ликвидации округов управление с центра районами осуществлялось главным образом путем посылки многочисленных телеграмм и циркуляров. Например, по линии Наркомфина в среднем за месяц районы получали по 68 циркуляров, по линии Белпродогородины – по 64, при этом ряд циркуляров получали в таком виде, что районные сотрудники не могли ничего понять. «Живая связь» путем посещения районов представителями центральных учреждений (что официально считалось главным методом руководства центра районными организациями) осуществлялась бессистемно. Ближние к крупным городам районы часто заполнялись агентами и разными уполномоченными, а в дальних районы работники центральных органов появлялись крайне редко [112, д. 3773, л. 86].

Положение коренным образом не изменилось и через год: в ноябре 1931 г. НК РКИ вместе с Орготделом ЦИК БССР провели массовую проверку выполнения наркоматами и центральными учреждениями республики директив по вопросу управления районами. Материалы показали, что в большинстве своем центральные организации эти директивы так и не выполнили [116, с. 149–151].

Реорганизация административно-территориальной системы управления привела к расширению штатов оставшихся органов власти. Центральный аппарат увеличился на 411 единиц (на 40 %), районный – с 2 600 до 3 742 (на 44 %), сельсоветовский – с 3 641 до 3 959 (на 1 %). Однако за счет ликвидации 3 803 единиц окружного аппарата общая численность работников управленческого аппарата в целом сократилась. Стоить этот аппарат стал больше на 28,8 % в связи с повышением зарплаты районных и сельских управленцев, так что выполнить задачу уложиться в пределы прежних местных бюджетов не удалось [113, с. 143].

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» [57, с. 74]. «Основные положения о районных

съездах Советов и райисполкомах», утвержденные постановлением ЦИК и СНК СССР 13 октября 1930 г., возлагали на районные органы малозначимую обязанность «осуществлять общее наблюдение и контроль за работой находящихся на территории района учреждений и предприятий вышестоящего подчинения». Только постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах местные органы получили право пополнять свой местный бюджет за счет отчислений от налога с предприятий союзного и республиканского значения, расположенных на территориях их районов [26, 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. В 1931 г. из общего объема промышленной продукции в 836 711,5 тыс. р. на местную промышленность пришлось 42 306,9 тыс. р. (5 %), а на «наркоматовскую» – 586 023,7 тыс. р. (70 %), в первом полугодии 1932 г. – из 509 388,8 тыс. р. – соответственно 28 490,7 тыс. р. (5,6 %) и 345 042,7 тыс. р. (68 %) (подсчитано по [117]).

К тому же и реальное управление райисполкомами местной промышленностью было ограничено. 10 августа 1934 г. ЦИК СССР принял постановление об образовании народных комиссариатов местной промышленности в союзных и автономных республиках, управлений местной промышленности в областных исполкомах. В БССР Народный комиссариат местной промышленности был создан в сентябре 1934 г. К местной промышленности были отнесены все предприятия легкой, некоторые предприятия лесной и даже тяжелой промышленности. Наркомат управлял непосредственно подчиненными ему предприятиями, руководил строительством новых и реконструкцией действующих предприятий, материально-техническим снабжением и сбытом продукции, подготовкой кадров. К его ведению относились также руководство промышленностью, подведомственной райисполкомам и горсоветам, наблюдение за работой промысловой кооперации [29, с. 477]. Таким образом, реально местные органы власти слабо влияли даже на предприятия местной промышленности.

Действительное расширение прав райисполкомов было реализовано в сфере их административных полномочий для проведения политики массовой форсированной коллективизации. 15 февраля 1931 г. ЦИК и СНК БССР утвердили новое Положение о районных съездах Советов и райисполкомах [118]. Важнейшей задачей районных органов определялось проведение массовой сплошной коллективизации и преодоление крестьянского сопротивления процессу ломки всего де-

ревенского уклада жизни. Для реализации этих задач «Положение» расширяло административные права райисполкомов от назначения штрафа до 100 р. до введения «чрезвычайных мер охраны революционного порядка в районе».

Соответственно главным в области сельского хозяйства для райисполкомов становилось «руководство социалистическим переустройством сельского хозяйства района, общее руководство работой колхозов и сельскохозяйственной кооперации..., всемерное содействие... коллективизации...». Эта общая задача конкретизировалась в направлении усиления прямого подчинения райисполкомам и коллективных, и индивидуальных хозяйств прежде всего в сферах сельскохозяйственного производства и распределения произведенной продукции.

В сфере административно-территориального устройства райисполкомы получили право решать вопросы «об организации новых сельских советов, о присоединении к сельским советам новых селений, о перенесении центров сельских советов и представление своих постановлений об этом на утверждение Президиума Центрального Исполнительного Комитета БССР».

Ликвидация округов проводилась без изменения районных границ, несмотря на то, что несовершенство существовавшей районной системы с точки зрения идеи совмещения экономического и административно-территориального районирования было довольно очевидно. Однако сжатые сроки ликвидации округов, незавершенность разработки самого вопроса не позволили одновременно реформировать и районную сетку.

Изменения в районном делении в 1930 – начале 1931 г. в основном были связаны с расширением границ Минска, Витебска и Гомеля. Сначала на основании постановления ЦИК СССР от 9 августа 1930 г. «Об организации работы горсоветов в связи с ликвидацией округов» Минск, Витебск и Гомель как города с населением свыше 50 тыс. человек и имевшие крупное промышленное значение были выделены в самостоятельные административно-хозяйственные единицы с непосредственным подчинением ЦИК БССР [119, с. XXI, 232]. В 1931 г. постановлениями Президиума ЦИК и СНК БССР от 18 января, 3 и 15 февраля в связи с этим новым статусом территории Минска, Витебска и Гомеля были расширена за счет присоединения ликвидированных Самохваловичского, Острошиц-Городокского, Витебского и Гомельского районов [70, д. 2421, л. 5–7]. Также в 1931 г. постановлением Президиума ЦИК БССР от 2 марта был ликвидирован Лупаловский район [120].

Тем не менее в 1930 г. вопрос пересмотра районного деления республики не снимался с повестки дня. В декабре 1930 г. 3-я сессия ЦИК БССР IX созыва подняла этот вопрос. 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» [55, д. 5556, л. 213].

Цели объявленной реформы по сути касались дальнейшего совершенствования всей системы районного деления: создание экономически мощных производственно-административных районов при единстве их основного хозяйственного направления; приближение центрального аппарата к районам и укрепление районного и сельского аппарата; совершенствование плановой работы [55, л. 209].

В основу производственного районирования прежде всего брали единство энергетической базы для определенной территории. Важными факторами в производственном районировании определялись также наличие и географическое размещение торфяных и лесных массивов, водных энергетических ресурсов, положение и перспективное развитие промышленности, учет процессов обобществления крестьянских хозяйств и производственная специализация сельского хозяйства.

Однако реформа на практике затронула только часть наиболее экономически слабых районов, к тому же имевших большой дефицит бюджета и значительно по своим параметрам уступавших среднереспубликанским показателям.

Планы сокращения районов сдерживались интересами военного ведомства, что было связано с геополитическим положением БССР. Представители Белорусского военного округа активно участвовали в работе по подготовке проекта районной реорганизации [55, д. 5556, л. 41, 212]. Многие экономически слабые районы по настоянию военных не были затронуты реорганизацией на основании того, что эти районы – пограничные [55, л. 211–212]. А между тем по имевшимся по 10 из 15 пограничных районов данным все они были дефицитными, в том числе в Бегомльском районе расходы превышали доходы более чем в 2 раза, в Заславском, Плещеницком и Старобинском – более чем в 1,5 раза в каждом. Из 15 пограничных районов 6 занимали площадь до 1000 км², 4 района имели население до 30 тыс. человек [117]. Также по настоянию военного ведомства «для сохранения су-

ществующего порядка военного учета» оставались без изменения и границы сельсоветов [55, д. 5556, л. 211].

6 июня 1931 г. созданная для разработки проекта реформирования районного звена комиссия ЦК КПБ(б) была на заседании Бюро ЦК преобразована в комиссию ЦИК и СНК БССР [55, д. 5114, л. 1]. 23 июня Бюро ЦК КП(б) утвердило список 23 районов, подлежащих ликвидации, как окончательный [55, д. 5114, л. 172].

Годовая экономия от этого сокращения по административным расходам должна была составить около 5 млн р., а до 400 работников районного масштаба могли быть переброшены на укрепление других районов и сельсоветов [55, д. 5556, л. 210].

Укрупнение районов было оформлено постановлением ЦИК и СНК БССР от 8 июля 1931 г., в результате чего количество районов сократилось на 23 единицы [57, с. 76–80] (табл. 4.1).

Урупнение районов не было особенностью БССР – до осени 1934 г. это была общая линия в СССР в отношении районов: с января 1930 по июль 1934 г. количество районов в СССР сократилось с 3 012 до 2 443 (на 19 %), в БССР – со 100 до 72 (на 28 %) [119, с. XII].

Таблица 4.1

**Административно-территориальное деление СССР на 15 июля 1934 г.
[119, с. X, XIV–XXIX]**

Союзная республика	Площадь, км ²	Автономные республики и области	Края и области	Округа	Районы	Сельсоветы
РСФСР	19752685	26	34	18	1 722	45 802
УССР	443080	1	7	1	362	11 028
БССР	126800	–	–	–	72	1 427
ЗСФСР	185600	5	–	–	141	2 436
Уз.ССР	172000	–	–	1	71	1 249
Турк.ССР	443649	–	–	2	35	467
Тадж.ССР	143900	1	–	–	40	413
СССР	21267714	33	41	22	2 443	62 824

После ликвидации окружного звена и укрупнения ряда районов достаточно очевидным стали излишне большие размеры административных районов, которые в условиях ужесточения централизованного руководства оказались трудноуправляемыми. Дробление администра-

тивных районов диктовалось необходимостью более конкретного управления процессами массовой коллективизации на этапе ее завершения, когда основной партийной задачей было определено организационное укрепление уже созданной 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 партийные райкомы, а «особенно большие районы разбить на несколько новых районов». Обкомы, крайкомы и ЦК компартий союзных республик должны были представить в ЦК ВКП(б) к 1–15 января 1935 г. предложения об организации новых районов [121, с. 189].

Пленум ЦК КП(б)Б на заседании 9 декабря 1934 г. в резолюции «Аб выніках лістападаўскага Пленума ЦК ВКП(б)» поручил Бюро ЦК «неадкладна прыступіць да распрацоўкі і правядзення ўсіх рашэнняў, вынясеных Пленумам ЦК ВКП(б)» [55, д. 7127, л. 148]. Соответственно, Бюро ЦК КП(б)Б приняло 16 декабря 1934 г. постановление «Аб выдзяленні новых раёнаў па БССР», в котором перед Госпланом республики ставилась задача «апрэдняліць колькасць, межы і раённыя цэнтры новых раёнаў» [55, д. 7200, л. 4]. В идеале предполагалось, что новые районы должны быть образованы при наличии МТС. Но реально осуществить это условие оказалось сложным: на 1 ноября 1934 г. в республике действовало 76 МТС, которые обслуживали только 66 сельских районов, да и те охватывали своей помощью только 61,7 % колхозов в обслуживаемых районах [122, с. 50].

Времени для детального рассмотрения вопроса не было – необходимо было (в традициях того времени) в кратчайшие сроки отчитаться о выполнении решений ноябрьского Пленума ЦК ВКП(б). В связи с этим вся реорганизация 1935 г. районной системы проходила в спешке путем восстановления некоторых ранее ликвидированных районов в их прежних границах.

Конкретные варианты расширения районной сети рассматривались на заседаниях ЦК КП(б)Б 2 и 22 января 1935 г. Проекты сменяли друг друга, вместе с ними росло и число планируемых к образованию районов – от 10 до 15 [55, д. 7200, л. 75–78; д. 7710, л. 21; д. 7716, л. 7].

Предлагаемые к образованию новые районы условно разделялись на три группы. Создание первой группы районов обосновывалось существованием на выделяемых территориях достаточно крупных МТС. Вторую группу новых административных районов

планировалось создать при условии образования на их территориях уже в 1935 г. МТС. Третья группа не имела формального условия – наличия МТС или перспектив создания их в ближайшем будущем – и образование этих районов объяснялось необходимостью «приблизить руководство к местам» [78, д. 856, л. 49–53].

Все варианты в обязательном порядке предусматривали уменьшение «радиуса обслуживания райцентрами населения» в среднем в 2–2,5 раза, что, по-сути, и являлось главным мотивом всех административно-территориальных преобразований в 30-е гг. Необходимость такого подхода к административно-территориальному делению логически вытекала из официальной линии на постоянный жесткий контроль всех органов власти по вертикали в условиях продолжения массовой коллективизации. При этом приоритет, безусловно, предоставлялся непосредственному посещению руководителями вышестоящего звена подконтрольной территории. Этот тип руководителя постоянно противопоставлялся как положительный образец типу негативного руководителя-бюрократа с присущей ему манерой общения с помощью технических средств (телеграф, телефон, почта). Постановление ЦИК и СНК СССР «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства» (15 марта 1934 г.) в очередной раз отметило необходимость «возложить на руководителей всех советских и хозяйственных органов обязанность лично осуществлять повседневную проверку исполнения подчиненными им органами решений и распоряжений вышестоящих органов...» [7, с. 680].

Окончательный вариант был оформлен 12 февраля 1935 г. постановлением ЦИК и СНК БССР «О новой сети районов Белорусской ССР», согласно которому создавались 15 «новых» районов [57, с. 80–83]. Все эти «новые» районы воссоздались в пределах ранее существовавших и ликвидированных в 1927 (6 районов) и 1931 г. (9 районов) с переносом в некоторых случаях райцентров. В дополнение к принятому решению в марте 1935 г. постановлением ЦИК и СНК БССР «временно» райцентром Меховского района становились Езерищи, а центром Дамановичского района – Озаричи, в апреле 1935 г. центр Довского района был перенесен в м. Журавичи (с переименованием района в «Журавичский») [123], [124], в июле 1935 г. центром Руденского района стало м. Смиловичи (соответственно, район получил название «Смиловичский») [125]. Правда, 11 февраля 1938 г. это решение по Руденскому району было признано

«шкодніцкім», центр района вновь был перенесен в Руденск, а район получил прежнее название «Руденский» [126].

По сути дела, с начала 30-х гг. явно прослеживается отход от принципов экономического районирования 20-х гг. в пользу районирования административно-политического. За районом сохранялись главным образом административные функции (связанные с выполнением задач массовой коллективизации сельского хозяйства) с урезанным набором функций хозяйственных. В условиях форсированной индустриализации новая промышленность оставалась вне сферы компетенции районного руководства: в 1935 г. более 70 % всей промышленной продукции выработали предприятия союзного и республиканского подчинения, а в ведении райисполкомов находилось всего 402 мелких предприятий с числом рабочих 5,4 тыс. [117, с. 478–479].

Ликвидация округов привела к выпадению среднего звена системы административно-территориального деления, усложнению процесса руководства районами, перешедшими в прямое 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 непосредственно из центра.

Выход нашли 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) обосновывалось традиционно: «В целях укрепления руководства советскими и хозяйственными органами, а также улучшения хозяйственной и культурной работы в районах» [57, с. 83]. Вместе с тем частичное восстановление окружной системы в БССР вызывалось и еще одним обстоятельством – задачей укрепления советской границы на участке БССР. В январе 1935 г. секретарю ЦК КП(б)Б Н. Ф. Гикало поступил доклад «Описание политико-экономического состояния пограничных районов Белорусского военного округа, отнесенных к группе «А», подготовленный по приказу командующего войсками Белорусского военного округа (БВО) И. П. Уборевичем [55, д. 7611, л. 3–63]. В то время в состав погранполосы БВО входило 27 административных районов, в том числе 23 – белорусских. Состояние пограничных районов в этом докладе прежде всего рассматривалось с точ-

ки зрения результатов и перспектив развернувшейся кампании по борьбе с «классово-чуждым и контрреволюционным элементом». Тревогу вызывало активное участие в прошлом значительной части населения в «бандах Булак-Булаховича, Белорусской Рады и др.». По 8 пограничным районам (Освейский, Полоцкий, Ушачский, Бегомльский, Логойский, Петриковский, Туровский, Мозырский) на учете состояло 1 142 «бывших бандитов» и 172 «бывших контрабандистов». В этих же районах фиксировалась и «значительная прослойка кулацкого и раскулаченного элемента» – 1 829 человек, а также 4 913 «лиц, лишенных избирательных прав». Усложняло ситуацию, по мнению авторов документа, наличие в погранрайонах людей, «связанных родственными и соседскими связями с границей» (таких по 12 районам было выявлено 297 человек). Общий вывод – «районы погранполосы от классово-чуждого элемента полностью не очищены» и «для шпионской, диверсионной работы и срыва мероприятий партии и правительства имеется соответствующая почва» [55, д. 7611, л. 6 об.].

В докладе приводились сведения об экономическом состоянии погранрайонов, ходе коллективизации и оснащенности сельского хозяйства техникой, снабжении населения товарами ширпотреба. В заключении предлагалось провести ряд мероприятий в погранрайонах, в том числе по «чистке от классово-чуждого элемента», выполнению планов оборонного строительства, по укреплению районов руководящими кадрами, по развитию местной промышленности и энергетики, укреплению колхозов и совхозов и т. д. [55, д. 7611, л. 21–27].

Одновременно из Москвы в ЦК КП(б)Б поступило распоряжение подготовить проект постановления ЦК ВКП(б) по образованию округов и укреплению границы БССР.

9 апреля 1935 г. первый проект постановления за подписями секретаря ЦК КП(б)Б Н. Ф. Гикало, председателя СНК БССР Н. М. Голодеда и командующего БВО И. П. Уборевича был выслан в Москву. Среди прочего, этот проект предусматривал образование из пограничных районов 5 округов: Мозырского в составе 9 районов, Слуцкого – 6, Лепельского – 4, Полоцкого – 5 и Минского – 6. Кроме этого вносились предложения в духе популярной для того времени темы борьбы с «антисоветским элементом» с целью получения дополнительных санкций для расширенной «чистки» погранрайонов, а также предложения по выделению из союзного бюджета дополнительных средств на социально-экономическое развитие республики [55, д. 9061, л. 2–5].

Вариант этот из Москвы был возвращен на доработку в Минск. В результате появился второй проект постановления ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по усилению охраны границы БССР». Новый проект содержал уже предложение о создании только 4 округов – Мозырского, Слуцкого, Лепельского и Полоцкого (порайонный их состав был сохранен). Создание Минского округа было признано нецелесообразным, так как его районы могли быть вполне контролируемы и республиканскими органами. Некоторые предложения уже не содержали конкретных количественных показателей, а сохранившиеся были уменьшены [55, д. 9061, л. 30–32].

Этот проект и был взят за основу принятого 12 июня 1935 г. ПБ ЦК ВКП(б) секретного постановления «О мероприятиях по усилению охраны границ БССР» [127, д. 18, л. 56–57]. В этом постановлении первым пунктом было решение об образовании Мозырского, Слуцкого, Лепельского и Полоцкого округов до 15 июля 1935 г. Там же отмечалось: «Особые пограничные районы: Узденский, Дзержинский, Заславский, Логойский, Плещеницкий непосредственно руководятся республиканскими организациями и учреждениями» [127, л. 56] (табл. 4.2).

Таблица 4.2

Административно-территориальное деление округов БССР (1935 г.)*

Округ	Площадь, тыс. км ²	Населе- ние	Рай- оны	Сель- советы	Города	Рабочие поселки	Местечки
Лепель- ский	5,6	209 246	4	60	1	–	3
Мозыр- ский	15,8	374 733	9	128	3	3	8
Полоц- кий	7,3	242 591	5	74	1	–	3
Слуцкий	7,2	295 580	6	86	1	–	7
По округам	35,9	1 122 150	24	348	6	3	21
По БССР	126,8	5 467 057	88	1 471	32	14	67
Удель- ный вес округов, %	28	21	27	24	19	21	31

*Источник [119, с. 143–150].

21 июня 1935 г. Бюро ЦК КП(б)Б приняло план мероприятий по выполнению этого постановления, в том числе был утвержден проект решения ЦИК и СНК БССР об организации Мозырского, Слуцкого, Лепельского и Полоцкого округов [55, д. 7742, л. 11], который был оформлен в законодательном порядке в тот же день [57, с. 83–84].

Для организационного оформления округов были созданы Оргкомитеты (органы Советской власти) и Оргбюро (партийные органы) в каждом округе. На первых порах существования округов проявлялись проблемы взаимоотношения между районными, окружными и республиканскими органами. По привычке республиканские и районные органы решали вопросы непосредственно, минуя окружной уровень. 26 декабря 1935 г. в постановлении Оргбюро КП(б)Б и Оргкомитета по Мозырскому округу по итогам проверки округа бригадой ЦИК СССР выявленные недостатки «в выполнении хозяйственно-политических мероприятий» во многом объяснялись следствием того, 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...» [128, д. 1, л. 28]. Со временем и эти проблемы были решены, а опыт взаимодействия республиканских, окружных и районных органов и организаций оказался полезным при переходе в 1938 г. на областную систему административно-территориального деления.

В 1936 г. была принята новая Конституция СССР, юридически закрепившая новые подходы к административно-территориальному делению государства. По Конституции 1936 г. утверждение образования краев и административных областей, а также новых республик в составе союзных республик относилось к ведению СССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления [7, с. 731].

При этом в Конституции СССР 1936 г. было зафиксировано административно-территориальное деление союзных республик вплоть до перечисления составлявших их краев, областей, автономных республик и областей [7, с. 732–733]. Сделано это было с целью приостановить лавинообразный процесс дробления административно-территориальных единиц на местном уровне, усложнив саму процедуру административно-территориальных изменений. Выступая с докладом «О проекте Конституции Союза ССР» на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. И. В. Сталин отме-

тил: «В СССР имеются люди, которые готовы с большой охотой и без усталости перекраивать края и области, внося этим путаницу и неуверенность в работе. Проект Конституции создает для этих людей узду» [129, с. 529]. Однако это вовсе не означало отход от линии на продолжение дробления административно-территориальных единиц. И. В. Сталин на XVIII съезде ВКП(б) (1939 г.) вполне определенно заявил, что «разукрупнение пойдет дальше», так как «дает свои благие результаты как в отношении улучшения повседневного руководства работой, так и в отношении приближения самого руководства к низовой конкретной работе» [130, с. 594].

Соответственно строилась и Конституция БССР, принятая 19 февраля 1937 г. Статья 19 этой Конституции относилась к компетенции высших органов республики установление границ округов, районов, сельсоветов и образование новых округов, районов и сельсоветов. Конституция БССР (ст. 14) фиксировала перечень всех 4 округов и входивших в них районов, а также районов, не входивших в округа [131, с. 7–8].

В начале 30-х гг. в русле еще прежней политики 20-х гг. продолжается развитие сети национальных административно-территориальных единиц (табл. 4.3).

Таблица 4.3

Рост числа нацсоветов*

Годы	Нацсоветы							Всего
	Еврейские	Польские	Немецкие	Латышские	Русские	Украинские	Литовские	
1928	23	19	2	5	16	2	–	67
1931	27	22	2	5	15	3	1	75
1932	24	40	2	5	16	6	1	94

*Источник [117], [132, с. 17].

Заметно, что такой рост числа национальных советов был связан прежде всего с созданием новых польских советов.

30 июня 1931 г. на заседании фракции КП(б)Б Президиума ЦИК БССР было принято решение «улічваючы значную колькасць польскага насельніцтва ў Койданаўскім раене прыступіць неадкладна да вивучэння пытання аб утварэнні з частак селсаветаў Койданаў-

скага раену польскіх нацыянальных саветаў». Одновременно создавалась комиссия для подготовки решения этого вопроса во главе с М. Гнилякевичем (временно исполнявшим обязанности председателя ЦИК БССР) [55, д. 5114, л. 278].

6 июля 1931 г. на заседании Бюро ЦК КП(б)Б была утверждена резолюция «Аб становішчы работы сярод польскага насельніцтва», в которой ставилась задача перед Нацкомиссией ЦК «вывучыць пытаньне аб арганізацыі польскіх сельсаветаў і раенаў з камплектнай масай польскага насельніцтва». Одновременно на этом же заседании по докладу М. Гнилякевича было принято решение подготовительные мероприятия по организации польского национального района проводить в Койдановском районе [55, д. 5114, л. 233, 274].

Постановлением ЦИК БССР от 15 марта 1932 г. «О реорганизации Койдановского района в национальный польский район» был образован первый (и единственный) в республике национальный административный район – польский – в составе 16 сельсоветов и Койдановского местечкового совета, из них 10 сельсоветов – польских, 5 – белорусских, 1 – литовский. 29 июня 1932 г. принимается постановление Президиума ЦИК БССР «О переименовании Койдановского национального польского района в Дзержинский район и г. Койданово в г. Дзержинск» [133].

Хотя в 10 из 16 сельсоветов (62,5 %) польское население по данным местных властей и составляло большинство, в целом по району поляков было 49,4 %. Таким образом, фактически произошла подмена официального критерия преобразования административно-территориальных единиц в национальные («большинство титульного населения») другим («большинство национальных административно-территориальных единиц, составляющих более высокий уровень административно-территориального деления»). Приведенные А. Великим факты достаточно ясно свидетельствуют, что создание польского национального района определялось прежде всего факторами политическими, а население и местное руководство оказалось не готово к такому повороту [134].

Но с 1934 г. начинается процесс упразднения национальных советов, который совпал с началом периода массовых «чисток». Прежде всего это коснулось польских национальных административно-территориальных единиц.

Летом 1934 г. ЦК ВКП(б) принял решение о работе ЦК КП(б)Б и СНК БССР, в котором указывалось на «неправильную политику и

практику насаждения в районах и селах с большинством белорусского населения польских школ и принудительное обучение белорусских детей на польском языке». Одновременно ЦК КП(б)Б поручалось «пересмотреть сеть и национальный характер в духе наибольшего обеспечения интересов белорусского языка» [55, д. 7125, л. 120]. Это было серьезное обвинение в адрес проводимой партийно-советским руководством БССР национальной политики. В срочном порядке была организована кампания обследования работы польских школ в БССР. 3 августа 1934 г. на V Пленуме ЦК КП(б)Б специально был рассмотрен внеочередной вопрос «Аб становішчы работы польскіх школ у Беларусі». С основным докладом выступил по этому вопросу нарком просвещения А. А. Чернушевич, возглавлявший работу по проверке польских школ. Чернушевич привел несколько случаев, когда, по мнению проверяющих, польские школы и польские сельсоветы создавались искусственно, при преобладании белорусского населения. В целом выступление носило больше эмоциональный характер, серьезного анализа ситуации сделано не было. Докладчик все главным образом свел к «проискам внутренних и внешних врагов», к которым отнес польскую разведку и местных жителей, имевших родственников и знакомых в Польше. Приведенные в докладе единичные факты, как видно из решения Пленума, не убедили присутствовавших в необходимости принятия каких-либо масштабных решений. Пленум ограничился решением «даручыць Бюро ЦК КПБ даць... ацэнку кожнага недахопа у гэтай галіне работы у паасобку на падставе пастановы ЦК УКП(б) і спрэчак на пленуме» [55, л. 113].

А вот принятые после Пленума конкретные меры оказались более серьезными, чем сами его решения. В частности, в польских советах Дзержинского района Постановлением ЦК КП(б)Б ряд польских школ было реорганизовано: в 10 польских национальных Советах района из 36 польских школ после проверки 1934 г. 9 были преобразованы в белорусские, 17 – в смешанные белорусско-польские. Польскими осталось только 10 школ, причем в 5 польских сельсоветах польских школ вообще не осталось [55, л. 174–187].

Постановлением Президиума ЦИК от 23 октября 1934 г. 3 польских нацсовета Чечерского района были реорганизованы с аргументацией, что они охватывали «в подавляющем большинстве белорусское население» и что «работа в этих советах ведется на белорусском языке», а «население польского языка не знает» [135]. Постановлением ЦИК БССР от 20 ноября 1934 г. в белорусские были реорганизова-

ны (правда, уже без официального объяснения причин) еще 3 польских сельсовета, а Постановлением ЦИК БССР от 21 ноября 1934 г. Уновский латышский сельсовет был слит с Уновским белорусским сельсоветом [136].

В 1935 г. постановлением ЦИК БССР от 26 мая еще 3 польские нацсовета были преобразованы в белорусские: Аколовский и Амнишевский Плещеницкого района с формулировкой «в связи с тем, что (сельсоветы. – авт.) имеют в большинстве белорусское население, культурные учреждения работают на белорусском языке, газеты выпускаются в большинстве белорусские, население говорит по-белорусски», Юрковичский Логойского района – без специального объяснения причин [137].

С 9 по 15 декабря 1935 г. в Дзержинском районе работала специальная бригада ЦК КП(б)Б, изучавшая состояние национальной польской работы [55, д. 9149, л. 174–187].

Во-первых, по всех польским сельсоветам было зафиксировано снижение и абсолютного (число людей польской национальности), и относительного (процент поляков среди жителей сельсоветов) показателей польского населения. Разноуровневый характер приведенных сведений не позволяет достоверно определить степень уменьшения абсолютного и относительного числа польского населения в национальных польских советах. Однако в целом эти данные свидетельствуют о сокращении польского населения в районе. Отсутствие материалов не позволяет выявить действительные причины подобного явления. Можно предположить, что здесь сыграли свою роль несколько факторов: переезд поляков в другие регионы (добровольное или принудительное), слабовыраженное польское национальное самосознание и польская самоидентификация польского населения, государственная политика поиска «врагов народа» и «польских шпионов», искажение фактического состояния национального состава нацсоветов при их образовании.

Во-вторых, в отчете об итогах проверки фиксировалось, что работа национальных сельсоветов (делопроизводство, заседания президиумов, пленумов и собраний) велась исключительно на белорусском языке с момента их создания. Подчеркивалось, что на белорусском языке велась и вся массово-политическая работа. Ученики польских школ, как отмечали проверяющие, очень слабо знали польский язык, а польское население «карыстаецца як у быту, таксама і у грамадских мясцах выключна беларускай мовай» [55, д. 9149, л. 179–187].

По результатам работы этой бригады 5 мая 1936 г. Бюро ЦК КП(б)Б принимает постановление «О реорганизации некоторых польских сельсоветов Дзержинского района в белорусские», которым утвердило предложение о реорганизации 7 польских советов Дзержинского района в белорусские. В этом постановлении еще указывалось на необходимость продолжения реальной польской работы: районные органы обязывались «усилить работу по обслуживанию польского населения Дзержинского района на польском языке в советах, школах, домах сокультуры, колхозах и промышленных предприятиях и пр., приняв неотложные меры к укомплектованию польских советов, школ и колхозов политически проверенными и достаточно квалифицированными кадрами» [55, д. 9149, л. 20]. Не получила в то время поддержки и инициатива руководства Дзержинского района о реорганизации всего района из польского национального в белорусский. Таким образом официально линия на сохранение и развитие нацсоветов в целом еще продолжалась, хотя поле ее действия все более суживалось. 14 мая это решение партийного руководства в советском порядке было оформлено соответствующим постановлением Президиума ЦИК БССР [138].

Одновременно в этот же день решением Президиума ЦИК БССР еще 2 польских нацсовета (Рудня-Шлягинский Светиловичского района и Бараньковский Сиротинского района) были реорганизованы в белорусские [139].

В 1937 г. ликвидировался постановлением ЦИК БССР от 31 июля и сам Дзержинский район не только как национально-польский, но и вообще как административно-территориальная единица, а его территория была распределена между Заславльским, Узденским и Минским сельскими районами [140]. Это был единственный случай в истории административно-территориального деления БССР, когда целый район перестал существовать по политическим мотивам как «вредительский».

Уже в составе новых районов постановлением ЦИК БССР от 23 августа 1937 г. в белорусские были реорганизованы оставшиеся польские сельсоветы бывшего Дзержинского района: в Минском районе – Ляховичский и Полоневичский, в Заславльском районе – Путчинский [141].

В этом же году постановлениями ЦИК БССР от 14, 23 августа и 3 сентября реорганизованы в белорусские еще 19 польских нацсоветов, из них с формулировкой «створаны штучна, з шкодніцкімі

мэтамі.., пераважную большасць складаюць беларусы» – 10 сельсоветов: Наталковский Кличевского района, Ланцуцкий Копыльского района, Поташинский Хойникского района, Александровский и Кустовницкий Наровлянского района, Тваричевский Мозырского района, Феликс-Коновский Бельничского района, Хрипилевский Могилевского района, Веселовский Лепельского района, Мархлевский Круглянского района [142].

Примером аргументации необходимости ликвидации национальных сельсоветов в 1937 г. может служить ситуация на Мозырщине. В августе 1937 г. Президиум Наровлянского РИК и РК КП(б)Б приняли решение «Аб рэарганізацыі нацыянальных сельсаветаў у раёне як шкодніцкі арганізаваных», в котором предлагалось 3 национальных сельсовета (1 немецкий – Березовский и 2 польских – Александровский и Кустовницкий) реорганизовать в обычные, как образованные «ворагамі народа польска-нямецкімі шпіёнамі, з мэтай стварэння расаднікаў шпіянажа, прыкрываючыся нацыянальным сцягам» и созданные в свое время «супраць жадання насельніцтва» [143, д. 4, л. 23–25].

Одновременно и мозырское районное руководство предложило ликвидировать Тваричевский национально-польский сельсовет. Аргументы были одного порядка: «у быту палякі карыстаюцца выключна беларускай мовай», а сам польский сельсовет «у свой час быў створан ворагамі народу – штучна» [143, д. 4, л. 21].

В свою очередь 16 августа 1937 г. Президиум Мозырского окрисполкома и Бюро окружкома КП(б)Б это решение поддержало, еще раз заявив, что все эти сельсоветы «былі арганізаваны ворагамі народа польска-нямецкімі шпіёнамі з мэтай стварэння расаднікаў шпіянажа, прыкрываючыся нацыянальным сцягам», а польские школы в этих сельсоветах были созданы «супраць жадання насельніцтва, так як дзеці вучацца на польскай мове, а прыходзяць дадому і размаўляюць на беларускай мове таму, што бацькі не ведаюць польскай мовы» [143, д. 4, л. 20].

Таким образом, в 1937 г. среди официальных причин ликвидации национальных сельсоветов выделялись следующие: а) большинство их было ранее создано «искусственно» «врагами народа с целью создания расадников шпионажа»; б) население разговаривает на белорусском языке, национальных языков не знает, все делопроизводство и культурно-просветительская работа ведется на белорусском языке; в) национальные школы были созданы против желания населения.

Эта аргументация четко вписывалась в формулировки постановления Политбюро ЦК ВКП(Б) от 16 декабря 1937 г. «О ликвидации национальных районов и сельсоветов», в котором подчеркивалось, что «в ряде областей и краев искусственно созданы различные национальные районы и сельсоветы..., существование которых не оправдывается национальным составом населения. Больше того, в результате специальной проверки выяснилось, что многие из этих районов были созданы врагами народа с вредительскими целями» [63, д. 994, л. 15].

В связи с успехами индустриализации 15 июля 1935 г. постановлением ЦИК и СНК БССР был утвержден новый перечень городов, рабочих поселков и местечек (т. е. введена новая категория городского поселения – рабочий поселок). В список городов вошли 32 населенных пункта, рабочих поселков – 14, местечек – 67 [57, с. 84–85]. Однако это постановление не определяло количественных и качественных критериев отнесения населенных пунктов к той или иной категории городских поселений.

В связи с быстрым экономическим ростом крупных индустриальных центров республики – Минска, Гомеля, Витебска и Могилева и с целью усиления «непосредственного конкретного руководства всей работой» постановлением ЦИК и СНК БССР были образованы как самостоятельные административно-территориальные единицы Минский (29 июня 1934 г.), Витебский, Гомельский и Могилевский (15 мая 1937 г.) сельские районы: первые три выделялись из состава соответствующих горсоветов, а из состава Могилевского района был выделен Могилевский горсовет с существованием отдельного сельского района [55, д. 12052, л. 64–66].

Таким образом, переход на рубеже 20–30-х гг. к политике форсированной индустриализации и сплошной коллективизации привел к созданию адекватной сверхцентрализованной системы управления, что изменило сами подходы к системе административно-территориального деления. Ликвидация округов в 1930 г. позволила упростить весь механизм передачи приказов от центральных органов к низовым, обеспечить контроль за их деятельностью. В условиях жестокой борьбы за проведение сплошной коллективизации сельского хозяйства и усиления регламентации всех сторон жизни села районы стали решающим звеном республиканского административно-территориального деления. И чем меньше был район, тем легче его было контролировать. Район перестает рассматриваться как низовая комплексная экономико-территориальная единица, а предстает как

административно-политическая (надстроечная) единица, выделенная с учетом ряда экономических соображений местного характера (преимущественно сельскохозяйственных и транспортных) с преобладанием политических приоритетов (применительно к 30-м гг. – задачи массовой коллективизации), формировавшаяся на основе требований усиления оперативности руководства, приближения государственного и партийного аппаратов к отдельным субъектам сельскохозяйственного производства и учета состояния путей сообщения в качестве основ советского административно-территориального районирования.

4.2. Административно-территориальное деление БССР в предвоенные годы (1938–1941 гг.)

Стратегическая линия на дробление административно-территориальных единиц сохранялась и в предвоенные годы. Однако упор на районы как центральный элемент деревенской политики породил проблемы осуществления руководства все более возрастающим их количеством непосредственно из республиканского центра. Логика административно-командной системы требовала воссоздания промежуточного между республиканскими органами и районами управленческого звена. Используя имевшийся опыт частичного восстановления округов в 1935 г., в 1937 г. началась подготовка к созданию областного звена административно-территориального устройства Советской Белоруссии.

В архивах удалось обнаружить только проекты областного деления, подготовленные осужденными по статье «вредительство» специалистами по административно-территориальному делению Г. Бондарем и И. Петровичем. В сентябре 1937 г. эти проекты были направлены Следственным отделом НКВД БССР секретарю ЦК КП(б)Б Волкову Д. И. [55, д. 12021, л. 1–50].

Проекты строились на принципах экономического районирования 20-х гг.: размещении энергетики, промышленности, специализации сельского хозяйства, а также учета состояния путей сообщения. Оба проекта выделяли четыре главных экономических региона 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 областей: Витебской, Минской, Могилевской и Гомельской (отличались эти проекты только порайонным составом областей).

Выбор областных центров у обоих авторов сомнений не вызывал – Витебск, Могилев, Минск и Гомель исторически сложились как крупные экономические, культурные и административные центры, имевшие достаточно развитую систему путей сообщения с прилегающими к ним территориями.

Как показывают дальнейшие события, основные идеи и параметры этих проектов и были реализованы на практике, за исключением одного важного дополнения – образования 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 административно-территориального деления – «усилить конкретное, оперативное руководство районами» [144, с. 12–13]. В совокупности с приграничным положением эти обстоятельства и послужили основным аргументом за создания на территории Полесья еще одной области.

На завершающем этапе работы по проектированию областного звена административно-территориального деления постановлением Президиума ЦИК БССР от 6 декабря 1937 г. была создана Административно-территориальная комиссия под руководством члена Президиума Марусевича Е. К., которая официально и занималась вопросами областного деления [145].

Решением I сессии Верховного Совета СССР от 15 января 1938 г. в БССР вводилось областное деление и закреплялось образование 5 областей: Витебской, Гомельской, Минской, Могилевской и Полесской. А постановлением Президиума ЦИК БССР от 20 февраля 1938 г. был оформлен и конкретный порайонный состав этих областей: Минская и Витебская области – по 20 районов, Могилевская – 21 район, Гомельская – 14 районов, Полесская – 15 районов [57, с. 85–87].

Таблица 4.4

Состав областей БССР 1938 г. [57, с. 85–87]

Область	Районы
Минская	Минский, Борисовский, Бегомльский, Гресский, Заславский, Копыльский, Краснослободский, Крупский, Логойский, Плещеницкий, Пуховичский, Слуцкий, Смолевичский, Стародорожский, Червенский, Узденский, Руденский, Старобинский, Любанский, Холопеничский
Витебская	Витебский, Дриссенский, Бешенковичский, Ветринский, Городокский, Лепельский, Лиозненский, Освейский, Россонский, Богушевский, Суражский, Сенненский, Ушачский, Чашникский, Оршанский, Полоцкий, Сиротинский, Толочинский, Меховский, Дубровенский
Могилевская	Могилевский, Бельничский, Дрибинский, Березинский, Кричевский, Краснопольский, Климовичский, Костюковичский, Круглянский, Кличевский, Мстиславский, Быховский, Горецкий, Пропойский, Хотимский, Чаусский, Чериковский, Шкловский, Кировский, Осиповичский, Бобруйский
Гомельская	Гомельский, Буда-Кошелевский, Ветковский, Добрушский, Речицкий, Тереховский, Светиловичский, Уваровичский, Черчерский, Рогачевский, Кормянский, Журавичский, Лоевский, Жлобинский
Полесская	Мозырский, Глусский, Брагинский, Наровлянский, Петриковский, Комаринский, Лельчицкий, Василевичский, Хойникский, Паричский, Домановичский, Ельский, Житковичский, Туровский, Копаткевичский

При образовании областей районная сетка сохранялась без изменений: районы входили в состав областей в прежних границах. Лишь в связи с большими размерами Речицкого района было принято решение из его состава выделить отдельный Василевичский район (с центром в м. Василевичи) с добавлением ряда сельсоветов Домановичского, Хойникского и Мозырского районов. При этом «новый» Речицкий район вошел в состав Гомельской области, а Василевичский – в состав Полесской. Образование Василевичского района, объединившего 15 сельсоветов, было утверждено постановлением Президиума ЦИК БССР от 20 февраля 1938 г. [146] (табл. 4.4).

Соответственно на I сессии Верховного Совета БССР 26 июля 1938 г. в Конституцию БССР были внесены изменения. Статья 14 в новой редакции фиксировала, что БССР состоит из 5 областей, а ста-

тья 19, определявшая компетенцию высших республиканских органов власти (пункт «б»), получила следующую формулировку: «установление границ и районного деления областей, а также представление на утверждение Верховного Совета СССР образования новых областей в составе БССР» [9, с. 10–11] (табл. 4.5).

Таблица 4.5

Административно-территориальное деление БССР на 1 октября 1938 г.*

Область	Площадь, тыс. км ²	Население**	Районы	Сельсоветы	Городские поселения	
					города	поселки городского типа
Витебская	27,7	1 281 238	20	317	8	20
Гомельская	16,3	908 449	14	240	6	8
Минская	27,6	1 305 987	20	285	6	16
Могилевская	28,6	1 401 020	21	363	12	11
Полесская	25,6	672 350	15	215	3	11
БССР	126,8	5 568 994	90	1420	35	66

* Источник [57, с. 87–89], [147, с. 167–177], [148, с. 25–26].

** По переписи 1939 г.

В этот период процесс дробления административно-территориальных единиц в БССР носил достаточно ограниченный характер, хотя партийно-советские органы и продолжали активно инициировать новые дробления районов. В июле 1938 г. Оргкомитет ЦИК БССР по Гомельской области внес предложение за счет разукрупнения 5 районов образовать 4 новых района [149, д. 3, л. 302–303]. В 1939 г. ЦК КП(б)Б одобрил предложения областей о создании 10 новых районов за счет разукрупнения существовавших: по 2 района в Гомельской (Стрешинский и Городецкий), Полесской (Октябрьский и Калинковичский), Витебской (Кохановский и Высочаевский) областях, 4 района – в Могилевской области (Советский, Милославичский, Днепровский, Комсомольский) [55, д. 13440, л. 7; д. 13450, л. 27, 32; д. 13512, л. 34–38; д. 13540, л. 14–15].

Из всех этих предложений было реализовано на практике лишь образование Стрешинского (в Гомельской области), Октябрьского и Калинковичского районов (в Полесской области) [150, с. 84–85]. Если

Октябрьский район создавался впервые, то Калинковичский и Стрешинский районы уже ранее существовали и восстанавливались примерно в своих прежних границах.

В условиях, когда И. В. Сталиным в 1936 г. официально была объявлена линия на сдерживание процесса дальнейшего дробления административно-территориальных единиц, остальные предложения в Москве поддержки не получили, хотя с точки зрения сохранившейся официальной линии на «приближение органов управления к населению и улучшение руководства хозяйственно-политической жизнью» варианты образования Днепровского, Комсомольского и Городецкого районов имели по крайней мере не меньше оснований, чем все же одобренные в Москве предложения.

Значительные изменения в административно-территориальном делении БССР произошли в начале Второй мировой войны.

По договору от 28 сентября 1939 г. между СССР и Германией к СССР на белорусском участке границы переходила территория бывшей Польской республики на восток от линии Брест–Буг–Малкия–Остроленка–Нарва–Писа–Щучин–Августов, получившая название в официальных советских документах «Западная Белоруссия». Территория эта площадью 107,8 тыс. км² включала 33 уезда полностью и части 3 уездов Белостокского, Варшавского, Виленского, Новогрудского и Полесского воеводств [151, с. 6–7].

Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «Вопросы Западной Украины и Западной Белоруссии» от 1 октября 1939 г. зафиксировало временную структуру административно-территориального деления Западной Белоруссии: 4 области на основе бывших Новогрудского, Виленского, Белостокского и Полесского воеводств [152, с. 176]. В середине октября 1939 г. на заседании председателей и руководящих работников временных управлений городов Западной Белоруссии были утверждены 4 временных управления областей: Виленское (после присоединения г. Вильно и Виленского края к Литве областным центром стал г. Вилейка, а область получила название «Вилейская»), Новогрудское, Белостокское и Полесское [153, с. 210].

2 ноября 1939 г. Верховный Совет СССР принял Закон СССР «О включении Западной Белоруссии в состав Союза Советских Социалистических Республик с воссоединением ее с Белорусской Советской Социалистической Республикой», ст. 4 которого предлагала Верховному Совету БССР «представить на рассмотрение Верховного

Совета СССР проект разграничения районов и областей между БССР и УССР» [57, с. 90].

Проект, предложенный украинским руководством, по воспоминаниям в то время занимавшего должность первого секретаря ЦК КП(б)Б П. К. Пономаренко, предлагал провести новую границу между БССР и УССР «значительно севернее естественной общепринятой этнографической границы, причем настолько севернее, что города Брест, Пружаны, Столин, Пинск, Лунинец и Кобрин, а также большая часть Беловежской пуши отходили к Украине» [154, с. 127].

В свою очередь 19 ноября 1939 г. Бюро ЦК КП(б)Б в постановлении «О разграничении областей и районов между БССР и УССР» признало необходимость проведения разграничения областей и районов между БССР и УССР по линии границ бывших Минской и Гродненской губерний с Волынской губернией на основании работ этнографов и историков, устанавливавших этнографические границы ареалов белорусского и украинского народов, данных дореволюционной и польской статистики о национальном составе населения. В постановлении подчеркивалось, что «анализ всех материалов... свидетельствует о том, что эта граница соответствует действительному расселению белорусского и украинского народов, исторически сложилась, что подтверждается общностью культуры, языка, территории, экономической жизни, единством бытовых особенностей» [55, д. 11495, л. 14]. Исключение делалось только для Камень-Коширского уезда Полесского воеводства, который предлагалось передать УССР как «имеющий в составе населения преобладающее количество украинцев». Это решение направлялось для утверждения по сложившимся правилам в ЦК ВКП(б).

Одновременно в качестве более пространного обоснования на имя Г. М. Маленкова была послана копия докладной записки видного историка, первого ректора БГУ В. И. Пичеты. Главный смысл этой записки заключался в доказательстве белорусского характера района Пинск–Брест–Кобрин–Пружаны и критике основных доводов украинской стороны – анализа диалектологического материала (близость диалектов населения этого региона к украинскому языку) и этнографической карты Карского 1918 г. В заключении подчеркивалось, что «в основу разграничения УССР и БССР должны быть положены старые административные границы, хотя не охватывавшие всего белорусского населения, но в общем правильно устанавливавшие этнографическую белорусско-украинскую границу» [55, д. 14635, л. 2–11].

22 ноября этот спорный вопрос решался на встрече руководителей БССР и УССР П. К. Пономаренко и Н. С. Хрущева с И. В. Сталиным. На этой встрече И. В. Сталин поддержал белорусский проект с некоторыми изменениями «в соответствии с желанием украинцев получить немного леса» [154, с. 130].

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 декабря 1939 г. было утверждено представление Президиумов Верховных Советов БССР и УССР о разграничении областей между этими республиками и установлена линия границы между Волынской и Ровенской областями УССР и Брестской и Пинской областями БССР (с запада на восток) [152, с. 196–197]. Территория Западной Белоруссии, отходившая к БССР, в результате этого сократилась на 7839,7 км² за счет передачи в состав УССР Камень-Каширского уезда с центром и большей его частью, а также некоторых населенных пунктов Кобринского, Дрогичинского, Пинского и Столинского уездов (подсчитано по [151, с. 6, 60, 223, 227, 229, 231, 235]).

14 ноября 1939 г. Законом БССР «О принятии Западной Белоруссии в состав Белорусской Советской Социалистической Республики» Президиуму Верховного Совета БССР поручалось «определить административное деление областей и районов Западной Белоруссии и... предоставить на утверждение Верховного Совета СССР проект об организации новых областей и проект размежевания районов и областей между БССР и УССР» [57, с. 90].

Административно-территориальному упорядочению после утверждения белорусско-украинской границы подлежала территория в 100 тыс. км². Прежде всего вопрос решался об областном районировании. В решении Бюро ЦК КП(б)Б от 19 ноября 1939 г. «Об областях и областных центрах Западной Белоруссии» признавалась необходимость приведения административно-территориального деления западных территорий БССР в соответствие с административно-территориальным делением восточной части республики с целью унификации советской системы на новых территориях. Для этого прежде всего предусматривалось создать в Западной Белоруссии на основе бывших польских воеводств 5 новых областей. Вилейская область с областным центром в г. Вилейка планировалась в составе 7 уездов бывшего Виленского воеводства и части Воложинского уезда бывшего Новогрудского воеводства. Барановичскую область предполагалось создать на основе бывшего Новогрудского воеводства (8 уездов) и части Гродненского уезда Белостокского воеводства с областным

центром в г. Барановичи. Белостокская область формировалась из 9 уездов бывшего Белостокского воеводства с областным центром в г. Белосток. Только бывшее Полесское воеводство предполагалось поделить на 2 области – Пинскую и Брестскую. Необходимость такого разграничения объясняли большими размерами территории Полесского воеводства (36,7 тыс. км² с протяженностью с востока на запад до 400 км), а также значительным различием восточной (Пинский, Столинский, Дрогичинский, Коссовский и Лунинецкий уезды) и западной (Брестский, Кобринский, запад Коссовского и Дрогичинского уездов) частей воеводства по экономическим (более развитая – на западе, отсталая, но тесно связанная с Полесской областью БССР – на востоке), почвенным и климатическим условиям [55, д. 14495, л. 15].

Через 10 дней, 29 ноября 1939 г., на заседании Бюро ЦК КП(б)Б были внесены частичные изменения в проект областного деления: было признано целесообразным в состав областей включить уезды в полном составе, как они сложились еще при польской власти [55, д. 14495, л. 45]. Этот последний вариант был оформлен в качестве представления Президиума Верховного Совета БССР Президиуму Верховного Совета СССР и 4 декабря 1939 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР, утвердивший белорусские предложения. На территории Западной Белоруссии создавалось 5 областей [57, с. 91] (табл. 4.6).

Таблица 4.6

Состав областей Западной Белоруссии (декабрь 1939 г.) [57, с. 91]

Область	Уезды
Барановичская	Слонимский, Несвижский, Лидский, Барановичский, Новогрудский, Столбцовский, Щучинский, Воложинский
Белостокская	Белостокский, Августовский, Бельский, Волковысский, Высоко-Мазовецкий, Гродненский, Сокольский, Щучинский (Граевский), Ломжинский
Брестская	Брестский, Кобринский, Пружанский
Вилейская	Браславский, Вилейский, Дисненский, Молодечненский, Ошмянский, Поставский, Свенцянский
Пинская	Пинский, Коссовский, Лунинецкий, Дрогичинский, Столинский

На заседании Бюро ЦК КП(б)Б от 20 ноября 1939 г. признали необходимым осуществить внутриобластное районирование по подобию восточной части республики. Перед партийными и советскими

органами областей и уездов Западной Белоруссии ставилась задача к 15 декабря 1939 г. представить в центральные республиканские органы свои предложения о районном делении [55, д. 13587, л. 53].

Поспешность принятия решения об областном делении привела к довольно серьезным диспропорциям в соотношении областных единиц (территориальная маленькая Брестская область, крупная территориально и экономически Белостокская область). Поэтому при подготовке районного административно-территориального деления Западной Белоруссии ставилась задача уточнения уже оформленного областного деления «исходя из необходимости экономического укрепления Брестской и Барановичской областей за счет передачи им отдельных, экономически тяготеющих к ним районов Белостокской области, нуждающейся в некотором разукрупнении», а также некоторого изменения в разграничении территорий Вилейской и Барановичской областей [55, д. 13814, л. 17].

В основу образования районов была положена система районирования восточной части БССР. Там наиболее оправдавшим себя районом в условиях Белоруссии был признан район с территорией примерно от 900 до 1300–1400 км² с населением в 35–50 тыс. человек. Районы должны были формироваться «с учетом необходимости создания экономически жизненных административных единиц, образуемых за счет территорий, тяготеющих к сложившимся экономическим центрам». При этом, учитывая задачи социалистического переустройства западнобелорусских территорий, предполагалось установить более жесткий административно-политический контроль за населением, что логикой административно-командной системы требовало образования «сравнительно небольших по размерам территорий и количеству населения районов». В особенности данное требование необходимо было соблюдать относительно пограничных районов [55].

Выполняя порученное, областные власти запроектировали создание большого количества мелких районов. По обкомовским проектам Белостокская область должна была включать 31 район, Барановичская – 26, Вилейская – 21, Пинская – 13 (проект районирования Брестской области не сохранился) [55, д. 13814, л. 84–85, 88, 90, 103].

На заседании Бюро ЦК КП(б)Б 3–4 января 1940 г. был утвержден окончательный вариант проекта районного деления Западной Белоруссии. В проекты, представленные областями, были внесены коррективы – отклонены некоторые предложения об образовании слишком маленьких районов, которые не имели достаточного эконо-

мического обоснования. В ряде случаев были пересмотрены предложения о границах районов и расположении райцентров с учетом экономического тяготения населения, средств связи и удобств для населения. Для выравнивания размеров областей территории 3 уездов перераспределялись между областями: Бельский и Волковысский уезды Белостокской области – между Белостокской и Брестской областями, Коссовский уезд Пинской области – между Пинской и Брестской областями [55, д. 14495, л. 76–77].

7 января 1940 г. ПБ ЦК ВКП(Б) утвердило белорусские предложения о ликвидации уездов и образовании в западных областях БССР районов [63, д. 1018, л. 28–29].

В итоге Указом Президиума Верховного Совета БССР от 15 января 1940 г. «Об образовании районов в Барановичской, Белостокской, Брестской, Вилейской и Пинской областях Белорусской ССР» упразднилось поуездное деление западных областей республики и устанавливалась районная система: 24 района в Белостокской области, 26 районов в Барановичской, 18 – в Брестской, 22 – в Вилейской, 11 – в Пинской [57, с. 91–94]. Таким образом, в составе западнобелорусских областей был создан 101 район, из них 22 – пограничных: с Польшей – 8 районов Белостокской области и 4 района Брестской области, с Литвой – 6 районов Вилейской, 2 района Барановичской и 1 район Белостокской областей, с Латвией – 1 район Вилейской области [155, с. IV–V].

Партийно-государственная установка на дробление административно-территориальных единиц, взятая с начала 30-х гг. как средство жесткого всеобъемлющего контроля за населением в условиях курса на форсированное строительство социализма, еще в большей степени проявилась в западнобелорусских областях. Если в восточных областях БССР районы с площадью до 1 тыс. км² составляли 16 % районов этого региона, то в западных – 57 %. В начале 1940 г. из 73 районов БССР с площадью до 1 тыс. км² 58 районов (79 %) находились в Западной Белоруссии. Районы с населением до 35 тыс. в западных областях составили 24 %, в восточных – 14 %, от 35 до 50 тыс. (плановая ориентировочная цифра) – соответственно 50 и 42 %.

Одновременно с районным делением проводилась работа по организации сельсоветов. Указом Президиума Верховного Совета БССР, закрепившим районное деление западных областей, ставилась задача перед облисполкомами Западной Белоруссии «представить на утверждение Президиума Верховного Совета БССР проект образова-

ния в районах сельских и поселковых Советов» [150, с. 103]. Бюро ЦК КП(б)Б 29 января 1940 г. в решении «Об организации сельсоветов в районах западных областей БССР» в целом утвердило сельсоветовскую систему: «Территории сельсоветов установить в границах, запроектованных при районировании, разрешив райкомам партии и райисполкомам в процессе изучения районов внести необходимые изменения с учетом границ землепользования» [55, д. 14495, л. 101].

При реорганизации административно-территориальной системы Западной Белоруссии, вошедшей в состав БССР 1939 г., был использован прежний опыт административно-территориального деления периода форсированного строительства социализма – дробление административно-территориальных единиц с целью прежде всего осуществления тотальной коллективизации деревни. Этот успешный для советского руководства опыт социалистической перестройки был полностью перенесен на западнобелорусские земли, чтобы наиболее быстро и просто закрепить на этих территориях советский строй. Была создана соответствующая административно-территориальная система, которая позволяла жестко контролировать все стороны жизни «постбуржуазного» общества Западной Белоруссии.

В политических интересах после установления Советской власти в Литве и при включении самой Литвы в состав СССР сталинское руководство приняло решение передать часть территории БССР в состав Советской Литвы. Официально это было оформлено как предложение правительства и Президиума Верховного Совета БССР «аб далучэнні да Літоўскай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі Свянцянскага раена і часткі тэрыторыі з пераважаючым літоўскім насельніцтвам Відзаўскага, Гадуцішкаўскага, Астравецкага, Воранаўскага, Радуньскага раенаў, якія знаходзяцца зараз у саставе Віленскай і Баранавіцкай абласцей Беларускай ССР», озвученное 1 августа 1940 г. на 7-й сессии Верховного Совета БССР белорусским партийным руководителем П. К. Пономаренко [156, с. 27]. 3 августа 1940 г. Верховный Совет СССР принял соответствующий Закон, в результате чего территория Белорусской ССР сократилась на 2,6 тыс. км², где проживало 65 тыс. человек [157, с. 29].

Это заставило белорусские власти скорректировать административно-территориальное деление пограничных с Литвой территорий и одновременно ликвидировать явные его недостатки в западных областях. Указом Президиума Верховного Совета БССР от 25 ноября 1940 г. упразднились Свентянский и Годутишковский районы Вилей-

ской области, Поречский район Белостокской области, изменялись границы Поставского, Дуниловичского и Мядельского районов Вилейской области, Скидельского, Соколковского и Гродненского районов Белостокской области [150, с. 107–108].

В 1938–1941 гг. процесс ликвидации национальных советов в республике продолжался. За 1938–1939 гг. автор располагает официальными сведениями о ликвидации 6 национальных сельсоветов – 1 литовского, 2 еврейских и 3 латышских. В качестве причины приводились либо цифры, свидетельствовавшие, что в этих нацсоветах титульная нация составляла меньшинство всего населения, либо просто ссылки на «пожелания населения» [55, д. 13127, л. 8, 31], [150, с. 81].

Таким образом, в 1938 г. из перечня оснований для ликвидации национальных сельсоветов исчезает формулировка «вредительство» и «рассадник шпионажа», а упор стал делаться на формальности их существования и «просьбы населения».

После «чистки» организаций и учреждений бывшего Дзержинского района решением Бюро ЦК КП(б)Б от 3 июля 1938 г. «в целях приближения районного руководства к совхозам и колхозам и усиления массово-политической работы в пограничной полосе» Дзержинский район восстанавливался с центром в г. Дзержинске в составе 15 сельсоветов [55, д. 12428, л. 25]. Соответственно 9 июля 1938 г. было принято постановление Президиума ЦИК БССР «Об образовании Дзержинского района в Минской области» [158]. Однако реальная история «нового» Дзержинского района начинается с Указа Президиума Верховного Совета БССР от 4 февраля 1939 г., которым создавался Дзержинский район в составе г. Дзержинска и 16 сельсоветов, а постановление от 9 июля 1938 г. отменялось (это решение было принято протокольно, т. е. без публичного опубликования) [159, д. 193, л. 20].

В 1938 г. была введена новая классификация городских поселений. Как известно, предыдущая классификация 1935 г. не содержала четких количественных и качественных показателей отнесения населенных пунктов к той или иной городской категории. Обсудив этот вопрос на совещании представителей всех наркоматов республики, Президиум ЦИК БССР подготовил и послал на согласование в июле 1938 г. в Президиум Верховного Совета СССР проект постановления «Об административно-территориальном делении БССР». В этом проекте предлагалось установить следующие категории городских поселений: города (областного подчинения – 12, города районного подчи-

нения – 25), поселения городского типа (47) и рабочие поселки (18). Для отнесения населенных пунктов к городам предусматривалось установить следующие критерии: численность населения – не менее 4 тыс. человек и не менее 75 % из них не должно быть связано с сельским хозяйством. Для поселений городского типа – соответственно не менее 2 тыс. и не менее 50 %, для рабочих поселков – не менее 500 человек и не менее 60 % [160, д. 181, л. 28–37]. Рассмотрев эти предложения, Секретариат Президиума Верховного Совета СССР 3 августа 1938 г. поручил своему информационному отделу «переработать докладную записку о порядке классификации населенных пунктов» и во время II сессии Верховного Совета СССР «созвать совещание с представителями союзных республик по этому вопросу» [160, л. 58]. Однако решение так и не было принято, только белорусская сторона получила согласие на ликвидацию местечек как отдельной категории населенных пунктов [160, л. 54].

Не дожидаясь решения Президиума Верховного Совета СССР, 27 сентября 1938 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета БССР «О классификации населенных пунктов Белорусской ССР», в соответствии с которым, как и предусматривалось в июльском проекте, все городские поселения подразделялись на три типа: города (областного и районного подчинения), городские и рабочие поселки. Всего было выделено 11 городов областного подчинения, 24 города районного подчинения, 14 рабочих поселков и 52 городских поселка [57, с. 87–89]. В сравнении с 1935 г. местечки Дрисса, Костюковичи и Старые Дороги получили статус городов (районного подчинения). Статус рабочих поселков получили населенный пункт крупного торфопредприятия «Осинторф» в Оршанском районе и железнодорожный поселок в Орше. Из категории рабочих поселков были исключены населенные пункты Посталы и Птичь. Из прежних 67 местечек статус городских поселков сохранили только 44. При этом белорусское руководство на практике фактически использовало те критерии отнесения к городским поселениям, которые были предложены в июльском проекте.

Для городских поселений Западной Белоруссии также была введена классификация, принятая в ее восточной части. Указом Президиума Верховного Совета БССР от 12 октября 1940 г. 8 населенных пунктов западных областей БССР были отнесены к городам областного подчинения, 35 – к городам районного подчинения, 61 – к городским поселкам, 5 – к рабочим поселкам [161, д. 219, л. 80–83].

В 1938 г. в БССР появляется новая административно-территориальная единица – городской район. Постановлением Президиума ЦИК республики от 17 марта 1938 г. в Минске вводилось районное деление и были образованы 3 городских района – Сталинский, Ворошиловский и Кагановичский. С 1926 по 1939 г. численность населения Минска возросла со 121 до 237,5 тыс. человек (или почти в 2 раза), а сам город превратился в крупный промышленный и культурный центр: объем промышленного производства в городе за годы первой пятилетки увеличился в 6 раз, за годы второй – еще в 1,7 раза [162, с. 11, 115, 287]. Учитывая этот значительный рост города и требования «приближения руководства к населению», в Минске и были созданы городские районы. Традиционная для обоснования формулировка необходимости районного деления Минска была дополнена типичной для периода пика «борьбы с вредителями» фразой: «а таксама неабходнасць ліквідацыі вынікаў шкодніцтва ў гарадской гаспадарцы...» [163].

В 1940 г. городские районы появились в Витебске и Гомеле, которые по типологии того времени относились к крупным городам: в Витебске проживало 167,4 тыс. человек, в Гомеле – 144,2 тыс. Еще летом 1939 г. вопрос о введении районного деления в этих областных городах был поддержан Бюро ЦК КП(б)Б [55, д. 468, л. 7], но только через год – 10 июля 1940 г. – вышли Указы Президиума Верховного Совета БССР о создании в каждом из них по 3 района [150, с. 105]. Кроме обычных аргументов «лучшего обслуживания и улучшения работы промышленных предприятий и учреждений, а также улучшения политмассовой работы среди населения» городов немаловажное значение сыграл факт несоответствия между структурой городских партийных организаций Витебска и Гомеля (по 3 городских райкомов партии) и городской структурой организации Советской власти (горсоветы без разделения на районы) [161, д. 219, л. 59–60].

23 марта 1941 г. в четвертом по численности населения БССР городе – Белостоке – Указом Президиума Верховного Совета республики также было введено районное деление: было образовано 3 городских района – Молотовский, Дзержинский и Советский [164, с. 430]. На тот момент население города насчитывало 135 тыс. человек, работало 135 промышленных предприятий с количеством рабочих и служащих в 27 487 человек. Районы создавались с примерно одинаковым людским и экономическим потенциалом [55, д. 17269, л. 50].

Вероятнее всего, районное деление появилось бы в 1941 г. и в Могилеве. В начале июня 1941 г. с инициативой о разделении города

на районы (было предложено два варианта – образования двух или трех районов) в ЦК КП(б)Б обратилось руководство Могилевского обкома партии. Для положительного решения имелись все объективные данные: за 15 лет население города выросло более чем в 2 раза и составило 113 тыс. человек, объем промышленного производства в сравнении с 1932 г. увеличился в 2,5 раза [55, д. 18418, л. 1–10]. Эти показатели были вполне сравнимы с Витебском и Гомелем, где районное деление уже существовало. Но начало Великой Отечественной войны отложило решение этого вопроса.

Таблица 4.7

Административно-территориальное деление БССР на 1 апреля 1941 г.*

Область	Площадь, тыс. км ²	Население, тыс. чел.	Районы		Города	Поселки городского типа	Сельсоветы
			сельские	городские			
Барановичская	23,3	1 184,4	26	–	9	15	375
Белостокская	20,9	1 368,8	23	3	13	26	334
Брестская	17,2	790,4	18	–	8	10	234
Витебская	28,3	1 293,0	20	3	8	19	309
Вилейская	20,7	938,3	20	–	9	9	304
Гомельская	15,8	917,1	15	3	6	8	235
Минская	28,3	1 347,2	21	3	6	16	288
Могилевская	28,9	1 402,1	21	–	12	11	359
Пинская	16,3	533,6	11	–	4	6	159
Полесская	26,0	680,0	17	–	3	11	211
БССР	225,7	10 454,9	192	12	78	131	2808

*Источник [164, с. 1, 5, 215–232, 430].

С завершением этапа форсированного строительства социализма возникла необходимость приспособления административно-территориального деления к новым задачам периода «укрепления социализма». Административно-командная система эмпирически искала вариант более действенного контроля за ситуацией на местах, а в условиях

огромного роста промышленного потенциала этот контроль из Минска объективно был затруднен. Центральный аппарат оказался перегружен и не мог реально контролировать с помощью своих работников всю территорию республики, особенно отдаленные от столицы районы. Вновь появилась потребность в создании промежуточного звена между республиканским центром и районами, что привело к созданию областей. Этим же объясняется и создание в крупных индустриальных центрах республики городских районов. В то же время было ограничено дальнейшее дробление районов как следствие стремления партийно-советского руководства СССР стабилизировать в новых условиях «победившего социализма» сложившееся административно-территориальное деление.

4.3. Административно-территориальное деление БССР в первое послевоенное десятилетие (1944–1953 гг.)

В первые послевоенные годы продолжался процесс разукрупнения сети административно-территориальных единиц как следствие проводившейся политики «приближения органов управления к местам», расширения «вертикали власти», регламентации всех сфер деятельности общества. Если в 1934 г. административно-территориальное деление Советского Союза включало 70 краев и областей, 2 559 сельских и городских районов, то в 1939 г. стало 110 краев и областей, 3 815 районов, в 1951 г. – соответственно 136 и 4 866 [165, с. 177].

В БССР этот процесс в первое время после освобождения от фашистской оккупации проявился прежде всего в дроблении областей, что было характерно и в целом для СССР периода завершения Великой Отечественной войны: с января 1943 г. по август 1944 г. за счет разукрупнения областей была образована 21 новая область (в т. ч. в РСФСР – 14) [166, с. 7–53].

Формальное обстоятельство, потребовавшее ускоренного пересмотра довоенной структуры административно-территориального деления республики, было связано с внешнеполитическими факторами. В июле 1944 г. между правительством СССР и Польским Комитетом Национального Освобождения было подписано соглашение о советско-польской границе. В соответствии с этим документом обе стороны соглашались с проведением границы по «линии Керзона» с отсту-

плением от нее и передачей в пользу Польши части территорий, расположенных к востоку от этой линии до реки Западный Буг и части территории Беловежской пуши на участке Немиров–Яловка. Данное соглашение было закреплено Договором между СССР и Польской Республикой о советско-польской границе (август 1945 г.), подтвердившего «линию Керзона» как основу новой границы с отступлением от нее на расстояние от 5 до 8 км в пользу Польши [167, с. 156, 541].

В результате от Белорусской ССР в состав Польши отошли 17 районов Белостокской и 3 района Брестской областей. Территория БССР сокращалась с довоенных 225,7 тыс. км² до 207,6 тыс. [164, с. 215], [168, с. 232]. По сути Белостокская область теряла основания для своего существования как особая административно-территориальная единица – в состав Польши вошли 17 из 23 районов области, 2 из 3 городов областного подчинения (Белосток – областной центр и Ломжа). На территории Советской Белоруссии из Белостокской области остались только 6 районов общей площадью в 5620 км² (примерно 25 % прежней территории области) и населением по данным на начало 1940 г. в 291 216 человек (около 22,5 % всего населения области) [164, с. 217, 219], [168, с. 242–243].

Из Брестской области в состав Польши отошли 3 района общей площадью 3094 км² (18 % территории области) с населением на начало 1940 г. в 143 249 человек (19 % населения области). Брестская область осталось в составе 15 районов общей площадью 14100 км² с населением 607 156 человек (подсчитано по [168, с. 236–237]).

В такой ситуации «право на существование» в качестве отдельной областной единицы из этих двух «урезанных» областей сохраняла только Брестская область, которая к тому же по размерам территории и количеству населения значительно уступала восточным областям республики.

Необходимость областного районирования западных районов БССР подтолкнула и процесс разукрупнения восточных областей Белоруссии, в первую очередь Могилевской (территория 29,1 тыс. км²), Минской (28,3 тыс. км²), Витебской (28,1 тыс. км²), Полесской (24,6 тыс. км²). Этого требовала как указанная выше официальная линия на «улучшение повседневного руководства и обслуживания нужд

и запросов населения», так и потребности быстрее восстановления разрушенного войной хозяйства.

По воспоминаниям П. К. Пономаренко, инициатива создания новых областей в БССР на оперативных направлениях времен двух мировых войн и советско-польской войны (что в условиях продолжавшейся войны было вполне логично) принадлежала И. В. Сталину [154, с. 145].

В сентябре 1944 г. ЦК КП(б)Б направило в ЦК ВКП(б) проект образования в составе республики трех новых областей – Бобруйской, Гродненской и Полоцкой [169, д. 83, л. 92–95]. Белорусское руководство выбор центров этих областей – городов Полоцк, Гродно и Бобруйск – прежде всего аргументировало логикой еще продолжавшейся войны: «ЦК КПБ в свете уроков войны считал необходимым поднять значение этих исторически сложившихся городов как стратегически важных центров, лежащих на главных оперативных направлениях и развить эти города в промышленном и культурном отношении» [55, д. 6999, л. 35]. Одновременно предлагалось областной центр Вилейской области перенести из г. Вилейка (прежний выбор этого города областным центром был назван «недостаточно обоснованным») в более крупный промышленный город и железнодорожный центр Молодечно с соответствующим переименованием Вилейской области в Молодечненскую. Также предусматривалось в связи с тем, что Воложинский, Ивьевский и Юратишковский районы Барановичской области «экономически более тяготеют к г. Молодечно и Молодечненской области» передать их в состав Молодечненской области, а Березинский район Могилевской области по тем же причинам – в состав Минской области [169, д. 83, л. 95]. 19 сентября 1944 г. белорусские предложения об образовании областей и переносе центра Вилейской области были одобрены на заседании ПБ ЦК ВКП(б) [169, д. 1601, л. 11].

В советском порядке образование областей и перенос центра Вилейской области в г. Молодечно (с переименованием области в Молодечненскую) были оформлены постановлением Президиума Верховного Совета БССР и Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 сентября 1944 г. [170, д. 107, л. 1–3], а передача районов

из состава одной области в другую – Указами Президиума Верховного Совета БССР [171, д. 4, л. 4, 6].

Наиболее значительно сократились размеры Могилевской области (с 29,1 до 20,7 тыс. км²), Минской (с 28,3 до 20,8 тыс. км²), Витебской (с 28,1 до 19,6 тыс. км²), в меньшей степени – Полесской (с 25,6 до 21,7 тыс. км²), Вилейской (с 22 до 14,8 тыс. км²), Брестской (с 17,2 до 13,5 тыс. км² – главным образом за счет отошедших к Польше территорий).

В 1944–1953 гг. в ряде районов центры были перенесены в другие населенные пункты (табл. 4.8).

Таблица 4.8

Изменение расположения райцентров в 1944–1953 гг.*

Область	Район	Бывший райцентр	Новый райцентр	Дата Указа
Гродненская	Крынковский	г. Крынки	г. п. Большая Берестовица	20 сентября 1944 г.
Барановичская	Дятловский	г. п. Дятлово	г. п. Новоельня	4 мая 1945 г.
Молодечненская	Куренецкий	г. п. Куренец	г. Вилейка	5 июля 1946 г.
Брестская	Коссовский	г. Коссово	г. п. Ивацевичи	20 сентября 1947 г.
Пинская	Ленинский	г. п. Ленин	р. п. Микашевичи	8 июня 1950 г.
Полоцкая	Дуниловичский	г. п. Дуниловичи	г. п. Воропаево	То же
Полоцкая	Плиссский	д. Плисса	д. Подсвилье	– // –

*Источник [171, д. 14, л. 8, 117; д. 114, л. 236, 240], [172, с. 303, 315].

Это напрямую было связано с огромными разрушениями бывших райцентров в годы войны и, вследствие этого, самовольным переносом по решениям местных органов райцентров в достаточно крупные, но в меньшей степени пострадавшие от войны населенные пункты. Так, фактически с мая 1945 г. центр Коссовского района располагался в рабочем поселке Ивацевичи (официально перенос был

утвержден в сентябре 1947 г.), центр Ленинского района фактически сразу после освобождения был перенесен в горпоселок Микашевичи (а Указ Президиума Верховного Совета БССР вышел лишь в июне 1950 г.).

Перенос центров затрагивал интересы прежде всего населения бывших райцентров: в условиях всеобщего дефицита именно в райцентры в первую очередь вкладывались средства, а остальные населенные пункты получали только малые остатки. Поэтому в ряде случаев население бывших райцентров не только выражало свое недовольство в разговорах между собой, но и обращалось в высшие инстанции. Группа жителей г. Коссово в письме Председателю белорусского правительства П. К. Пономаренко выражало недовольство решением о переносе райцентра в Ивацевичи, сравнивая ситуацию в г. Коссово после этого переноса с периодом немецкой оккупации: «...Опять... настал мертвый период, замерла культура и экономическая жизнь, а также строительно-восстановительные работы...» [173, д. 19, л. 135]. Однако ни разу принятое решение не было пересмотрено, как и не было выделено дополнительных средств на восстановление бывших райцентров.

В первые послевоенные годы продолжался процесс разукрупнения районов, правда, достаточно локальный. В июне 1946 г. Витебский ОИК принял решение «О разукрупнении и образовании новых районов», в соответствии с которым за счет разукрупнения 9 районов области было образовано 3 новых района – Кохановский, Ореховский, Ульский. Необходимость такой реорганизации объяснялась в духе прежней линии на разукрупнение административно-территориальных единиц: наличие в области ряда крупных районов, в связи с чем «затрудняется повседневное руководство колхозами и обслуживание нужд и запросов населения этих районов, а также в целях быстрого восстановления разрушенных немецко-фашистскими оккупантами хозяйств области» [55, д. 690, л. 22]. В сентябре 1946 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР это решение было оформлено [55, д. 690, л. 14]. Областные партийные и государственные органы не раз еще ставили вопросы о разукрупнении ряда районов, однако безрезультатно. Так, в апреле 1945 г. Гродненский областной Совет депутатов трудящихся ходатайствовал о разделении Волковысского района на Волковысский и Росьский [173, д. 19, л. 1–5]. В июне 1946 г. исполком Брестского областного Совета депутатов трудящихся и Брестский обком КПБ также обращались с просьбой об организации 3 новых

районов в области за счет разукрупнения 6 существовавших районов. Эти предложения были отклонены как нецелесообразные, так как привели бы к образованию очень мелких районов даже в сравнении с небольшими размерами районов западных областей республики [173, д. 115, л. 53–55, 65, 75].

С 1946 г. разукрупнение административно-территориальных единиц стало постепенно входить в противоречие с вновь набиравшей силу партийно-государственной линией на удешевление аппарата управления и сокращения расходов на его содержание, что в условиях восстановления народного хозяйства рассматривалось в качестве важного источника поступления дополнительных средств в экономику страны. Постановление Совета Министров СССР от 13 августа 1946 г. «О запрещении расширения штатов административно-управленческого аппарата советских, государственных, хозяйственных, кооперативных и общественных организаций» предписывало запретить с 15 августа 1946 г. какое бы то ни было расширение штатов административно-управленческого аппарата. Всем министерствам и ведомствам СССР и Советам Министров союзных республик запрещалось производить какие-либо реорганизации управленческого и хозяйственного аппарата без разрешения Государственной штатной комиссии при Совмине СССР. Вакантные должности административно-управленческого аппарата с 15 августа 1946 г. аннулировались с запрещением заполнения этих должностей после издания данного постановления [174, с. 87].

Несмотря на то, что эти решения напрямую не относились к системе административно-территориального деления, возможности ее реорганизации с этого времени в значительной мере стали определяться политикой сокращения административно-управленческих расходов и удешевлением аппарата управления. Под влиянием этой линии сначала – опосредованно, а впоследствии – напрямую начинается переход от разукрупнения административно-территориальных единиц к их укрупнению.

С серьезными проблемами пришлось столкнуться и при восстановлении и реорганизации сельсоветов. За время немецко-фашистской оккупации были разрушены и сожжены многие селения, которые до войны были административными центрами сельсоветов. В результате после освобождения от немецко-фашистской оккупации исполкомы ряда сельсоветов самостоятельно перебирались в населенные пункты, менее пострадавшие от войны. Прежде всего это кос-

нулось районов, бывших очагами массового партизанского движения. В 13 районах Полоцкой области большинство центров сельсоветов были перенесены в другие населенные пункты. По Витебской области 73 сельсовета, по Могилевской – 22 сельсовета, Полесской – 8 сельсоветов после освобождения оказались в селениях, не являвшихся официальными административными центрами [173, д. 19, л. 34; д. 223, л. 28]. Два сельсовета – Бобровичский Телеханского района Пинской области и Васильевский Полоцкого района Полоцкой области Указом Президиума Верховного Совета БССР от 17 ноября 1948 г. были вообще упразднены из-за огромных разрушений, вызванных карательными акциями оккупантов [173, д. 182, л. 93–95, 101–107].

С 1947 г. начинает обсуждаться проблема укрупнения сельсоветов, так как их значительная часть после войны оказалась малочисленна и экономически слабая. В 1947 г. в аппарате Президиума Верховного Совета Белорусской ССР подготовили проект объединения «слабых» сельсоветов, к которым отнесли сельсоветы с количеством населенных пунктов от 1 до 6 [173, д. 115, л. 37–41]. В 1949 г. появился уточненный список «слабых» сельсоветов: в него вошли сельсоветы с числом жителей до 1 000 человек. Таких по всей республике насчитывалось 115, причем в своем большинстве они находились в восточных областях, в наибольшей степени пострадавших в годы войны [173, д. 223, л. 35–39].

Процесс реорганизации сельсоветов был подготовлен укрупнением мелких колхозов. 30 мая 1950 г. ЦК ВКП(б) принимает постановление «Об укрупнении мелких колхозов и задачах партийных организаций в этом деле». К 1950 г. успехи восстановления промышленности были очевидны, однако сельское хозяйство как основной финансовый, материальный и людской источник этих успехов находилось в критическом состоянии. В основном для решения проблем сельского хозяйства использовались меры организационного характера, не обеспеченные необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. В этом же русле было и данное постановление, в котором «серьезным препятствием в деле дальнейшего развития сельского хозяйства и укрепления колхозов» выделялось «наличие... значительного количества мелких колхозов, которые по размерам закрепленных за ними земель не могут достаточно успешно развивать общественное хозяйство». Перед партийными и советскими органами ставилась задача «повести работу по укрупнению мелких колхозов... считая укрупнение мелких колхозов одним из важнейших мероприя-

тий в деле подъема сельского хозяйства и организационного хозяйственного укрепления колхозов» [174, с. 500–502].

Укрупнение колхозов происходило либо путем слияния нескольких мелких колхозов в один, либо путем присоединения мелких колхозов к более крупным. В итоге 99,7 % колхозов БССР в той или иной степени оказались вовлечены в этот процесс [175, д. 130, л. 269, 283].

Укрупнение колхозов 1950 г. настоятельно требовало уточнений в сетке сельсоветов, так как зачастую объединялись колхозы разных сельсоветов. В результате укрупнения колхозов в восточных областях республики в 644 сельсоветах изменились границы, в том числе в 18 случаях – районные [173, д. 280, л. 3]. В 297 сельсоветах осталось по одному колхозу, а территории 13 сельсоветов стали меньше границ укрупненного колхоза.

Белорусское руководство неоднократно обращалось в Москву с просьбой разрешить провести укрупнение сельсоветов: в октябре 1950 г. с проектом «О внесении изменений в административно-территориальное деление сельсоветов и районов Белорусской ССР» [176, д. 358, л. 15–16], в марте 1952 г. – с проектом «Об изменении в административно-территориальном делении сельсоветов Белорусской ССР» [173, д. 280, л. 161]. В очередной раз решение вопроса было отложено.

Связано это было, как свидетельствуют архивные источники, с разработкой планов укрупнения сельсоветов в масштабах всего СССР. В 1952 г. в Белоруссию (как и в другие союзные республики) была командирована бригада из Москвы для ознакомления с работой сельских и районных Советов. Перед этой бригадой ставилась задача «разработать вопрос о структуре и функциях низовых органов государственной власти на селе в связи с укрупнением колхозов». Вопрос в это время поднимался не о простом укрупнении сельсоветов, а и о возможности «передачи ряда функций, выполняемых районными Советами, сельским Советам, имея в виду необходимость укрупнения сельсоветов и укрупнения их как низовых органов государственной власти на селе» [173, д. 280, л. 124, 125, 157]. В итоге в 1952 г. предложения об укрупнении сельсоветов были подготовлены образованной для этой цели комиссией Совета Министров СССР. Они дважды рассматривались на заседании Бюро Президиума Совета Министров СССР, но вопрос так и не был решен [177, д. 1369, л. 108].

В послевоенные годы происходили изменения и в сетке городских поселений. После освобождения республики от фашистских оккупантов с 1944 по 1953 г. пять городских поселений был преобразованы в сельские (табл. 4.9).

Таблица 4.9

**Поселения городского типа, переведенные в категорию
сельских поселений в 1948–1952 гг.***

Статус	Название	Район	Область	Дата Указа Президиума Верховного Совета БССР
Рабочий поселок	Ветренка	Быховский	Могилевская	17 ноября 1948 г.
Рабочий поселок	Высочаны	Лиозненский	Витебская	То же
Городской поселок	Индура	Гродненский	Гродненская	29 декабря 1949 г.
Рабочий поселок	Копцевичи	Петриковский	Полеская	24 августа 1951 г.
Городской поселок	Ленино	Ленинский	Пинская	9 января 1952 г.

*Источник [172, с. 326–328].

Основная причина здесь заключалась в утрате рядом городских поселений бывшего промышленного характера в связи с громадными разрушениями в период войны. Так, в рабочем поселке Копцевичи Петриковского района Полесской области за годы войны промышленные предприятия (главное из них – фанеро-лесопильный завод «Звезда», на котором до войны было занято более тысячи рабочих) были разрушены, а оставшиеся не у дел рабочие разъехались по деревням [173, д, 331, л. 52, 61, 72]. В 1943 г. городской поселок Ленино был полностью уничтожен во время большой карательной акции против партизан, в результате которой 543 человека было расстреляно, 37 повешено, 355 сожжено, 104 увезено в Германию [171, д. 333, л. 1, 8, 13].

С другой стороны, 2 рабочих поселка получили более высокий статус и были преобразованы в городские поселки: в 1946 г. рабочий поселок Орехи-Выдрицы, в 1947 г. – рабочий поселок Ивацевичи Коссовского района Брестской области [172, с. 303, 314].

Параллельно происходил процесс преобразования сельских населенных пунктов в городские поселения. В 1944–1953 гг. в городские поселки были преобразованы деревня Большая Берестовица и Коханово (февраль 1947 г.), населенный пункт Татарка (май 1949 г.),

деревни Василевичи (апрель 1950 г.), Воропаево (июнь 1950 г.), Жабинка (апрель 1952 г.) [72, с. 314, 315].

Вместе с тем в ряде случаев было отказано в преобразовании деревень в городские поселения. В частности, это коснулось уже в то время достаточно перспективных в промышленном развитии деревень Жодино Смолевичского района Минской области и Березовка Новогрудского района Барановичской области. Пример Березовки достаточно типичен для послевоенных процессов в административно-территориальном делении республики. Известно, что в конце 1947 г. была отменена карточная система на промышленные и продовольственные товары и осуществлен переход к продаже их в порядке свободной торговли по единым государственным ценам. Однако жители сельских населенных пунктов оставались в неравном положении с городскими: промышленные товары в городских поселениях продавались по более низкой цене, чем в сельской местности. Рабочие и служащие (не говоря уже о колхозниках), жившие в сельских населенных пунктах, облагались обязательными поставками государству мяса и молока, выплачивали более высокие налоги, чем городские жители. Таким образом, превращение деревни в городское поселение значительно улучшало материальное положение их жителей и стимулировало приток квалифицированной рабочей силы. Однако с другой стороны, это приводило к сокращению объемов поступления в централизованные фонды сельскохозяйственной продукции (за счет указанного освобождения рабочих и служащих от обязательных государственных сельскохозяйственных поставок) и налоговых поступлений. В случае с д. Березовка при ее преобразовании в рабочий поселок обязательные поставки мяса (они сохранялись бы за проживавшими здесь колхозниками) сокращались на 9,2 тонны, молока – на 24,1 тыс. литров, налоговые поступления – на 8,3 тыс. р. (или на 30 %). Это, конечно, помогло бы привлечь квалифицированные кадры в Березовку, в чем ощущалась острая потребность – Березовка была центром крупного промышленного предприятия – стеклозавода «Неман», в ней проживали исключительно рабочие и служащие завода и их семьи (всего около 5 тыс. человек). При этом была начата реконструкция стеклозавода, завершение которой требовало почти двукратного увеличения численности работников. Населенный пункт и с точки зрения социально-культурных и бытовых условий для того времени вполне соответствовал статусу рабочего поселка: средняя школа, больница, детсад, детские ясли, кинотеатр,

библиотека, заводской клуб и т. д. Ходатайство Барановичского обл-исполкома было поддержано и Советом Министров, и Президиумом Верховного Совета республики, но не нашло поддержки в Верховном Совете СССР, который признал нецелесообразным в настоящее время преобразование д. Березовка в рабочий поселок «ввиду того, что населенный пункт Березовка не носит в необходимой степени промышленного характера и что данное преобразование приведет к значительному снижению объема государственных заготовок продуктов животноводства и снижению денежных налогов и сборов и потребует дополнительных расходов на выплату пенсионного обеспечения населения и на содержание аппарата поселкового Совета» [173, д. 334, л. 12, 70, 72].

В указанный период происходили изменения и в городском административно-территориальном делении, связанные с быстрым восстановлением крупных городов и ростом их промышленного потенциала. 14 мая 1946 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР г. Минск был отнесен к городам республиканского подчинения и выделен в самостоятельную административно-территориальную единицу [172, с. 309]. Непоследовательно решался вопрос о районном делении городов Витебск и Гомель. В мае 1948 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР районное деление в Витебске и Гомеле было ликвидировано [150, с. 116]. Решение принималось в русле борьбы за упрощение и сокращение административно-управленческого аппарата. Однако оно себя не оправдало – уровень управляемости поднимающимся хозяйством крупных городов снизился, и в июне 1951 г. Указами Президиума Верховного Совета БССР районное деление в этих городах было восстановлено в прежнем виде [172, с. 280].

Рост масштабов городского хозяйства обусловил и образование в г. Минске Указом Президиума Верховного Совета БССР от 17 апреля 1951 г. 2 новых городских районов – Ленинского и Фрунзенского [172, с. 280] (табл. 4.10).

Таблица 4.10

Административно-территориальное деление БССР на 01.01.1954 г.*

Область	Площадь, тыс. км ²	Районы		Сель- советы
		сельские	городские	
Барановичская	13,7	15	–	216
Бобруйская	19,7	14	–	194

Окончание табл. 4.10

Область	Площадь, тыс. км ²	Районы		Сель- советы
		сельские	городские	
Брестская	13,5	14	–	183
Витебская	19,8	17	3	224
Гомельская	15,8	15	3	237
Гродненская	13,0	15	–	205
Минская	20,8	15	5	211
Могилевская	20,7	16	–	279
Молодечненская	14,8	14	–	223
Пинская	16,3	11	–	159
Полесская	21,7	14	–	173
Полоцкая	17,8	15	–	216
БССР	207,6	175	11	2 520

*Источник [178, с. 77, 296], [179, д. 3579, л. 2, д. 4442, л. 4].

Таким образом, и в первые послевоенные годы в административно-территориальном делении продолжалась (прежде всего на областном уровне) прежняя линия на дробление административно-территориальных единиц.

С 1947 г. в перманентном процессе дробления административно-территориального деления республики наступила «передышка». С этого момента актуализируется партийно-государственная линия на удешевление аппарата управления и ограничение его расширения, что в отношении административно-территориального деления вылилось в прекращение дробления административно-территориальных единиц и разработку планов их укрупнения, пока только на уровне сельсоветов.

Рассматривая в целом период 1930–1953 гг., следует отметить, что уже к началу Великой Отечественной войны административно-территориальное деление в БССР приобрело ярко выраженный административный облик, не изменявшийся и в первые послевоенные годы. Централизация управления экономикой в руках союзных наркоматов (министерств) оставляла за местными административно-территориальными единицами главным образом чисто административные функции и непосредственное обслуживание населения, а также частично, в урезанном виде – функции хозяйственного руководства (в сфере сельского хозяйства и местной промышленности). Сложив-

шееся представление об административно-территориальных единицах как пространственных пределах компетенций местных органов власти, а не как комплексных экономико-административных образованиях создавало возможности произвольного перекраивания административно-территориальной системы страны, республик, областей, районов в зависимости от субъективных настроений и желаний руководства, использования его для решения разного рода «первоочередных задач социалистического строительства». В качестве объективных критериев существования разного уровня административно-территориальных единиц рассматривались прежде всего возможности местного управленческого аппарата реализовывать поставленные вышестоящими органами задачи, а в качестве дополнительных – состояние путей сообщения и средств связи на административной территории, расстояние от населенных пунктов до административных центров. В 30-е – начале 50-х гг. произошла замена административно-хозяйственного деления системой собственно административной, для которой решающим стал принцип обеспечения «оперативного и постоянного контроля».

ГЛАВА 5

Административно-территориальное деление БССР в период постсталинской трансформации и нарастания кризисных явлений в советском обществе (1954–1991 гг.)

5.1. Реорганизация административно-территориального деления БССР 1954–1964 годов

С приходом после смерти И. В. Сталина к руководству страной и партией Н. С. Хрущева начинается длительный период массовых изменений в административно-территориальном делении Советского Союза. Четкой программы реформ у нового руководства не было и главным методом деятельности стало устранение наиболее ярко выраженных «слабых» мест, для чего использовались средства, приносившие быстрый, хотя чаще всего недолговременный эффект. Основная роль отводилась традиционному для многих советских реформ организационному фактору, в том числе мерам по упрощению и удешевлению аппарата управления, укреплению его низового и среднего звеньев [180, с. 156, 311–316, 392–398]. Хрущевское руководство

предполагало в кадровой политике за счет сокращения аппарата управления сделать его более квалифицированным путем концентрации специалистов-управленцев в решающих звеньях власти, а также сократить административно-управленческие расходы, направив высвободившиеся средства в социально-экономическую сферу. Эта стратегия определила и новую линию в административно-территориальных преобразованиях – укрупнение административно-территориальных единиц.

Длительная полоса административно-территориальных изменений в БССР началась в январе 1954 г. с упразднения 5 областей – Барановичской, Бобруйской, Пинской, Полесской и Полоцкой. БССР не была в этом деле «первопроходцем» – в 1953 г. после недолгого существования было ликвидировано областное деление в Азербайджанской, Грузинской, трех прибалтийских республиках, а также в Башкирской и Татарской АССР [26, с. 58].

Решающим толчком к реорганизации областного деления республики послужил сентябрьский (1953 г.) Пленум ЦК КПСС, принявший известную программу преобразования сельского хозяйства. Новые задачи вызывали необходимость укрепления прежде всего низового и районного звеньев управления сельским хозяйством, что требовало переброски кадров из областных организаций в районы (другого варианта быстрого кадрового усиления не было из-за дефицита квалифицированных специалистов-управленцев). На это, как главную причину сокращения количества областей в БССР, ясно указывает выступление на VIII Гомельской областной партконференции (январь 1954 г.) секретаря ЦК КПБ Т. С. Горбунова: «Сентябрьский пленум поставил огромные задачи по подъему сельского хозяйства. Партия расставляет свои кадры так, как этого требуют интересы дела. ЦК КПБ и попросил ЦК КПСС, чтобы в Белоруссии упразднили пять областей. Областные аппараты оттягивали много кадров. А в селе был недостаток кадров. Образовалась целая каста пропившихся и проворовавшихся председателей колхозов и других низовых работников... Они подрывали колхозное дело. Их всех погнали. А где еще не выгнали, надо это сделать... Все основные кадры пяти упраздненных областей будут направлены на работу в село, в районы... Вы комплектуйте областной аппарат, но не забывайте главного – укрепляйте лучшими кадрами колхозы, МТС, совхозы, райкомы, райисполкомы, все районные организации» [181, д. 41, л. 162–163].

Вопрос сокращения областей и укрупнения областных единиц решался в очень короткие сроки без длительной предварительной проработки. Частично был использован вариант областного деления Восточной Белоруссии до его разукрупнения 1944 г.: созданные в 1944 г. Бобруйская и Полоцкая области ликвидировались, а их районы (за исключением одного) возвращались в состав прежних областей. Были востребованы и довоенные варианты объединения Брестской области с Пинской, Гомельской области – с Полесской с образованием «укрупненных» Брестской и Гомельской областей.

При распределении районов Барановичской области, находившейся в центре республики и граничащей с 4 областями (Брестской, Гродненской, Молодечненской, Минской), решающую роль сыграло стремление расширить территорию самой маленькой области республики – Гродненской, в связи с чем 7 из 15 районов Барановичской области предполагалось передать в ее состав. Однако и при данном варианте Гродненская область по площади все равно оставалась последней среди областей БССР. Значительное ее расширение за счет районов Брестской, Минской или Молодечненской областей затруднялось экономическим тяготением этих районов к своим областным центрам, близостью к ним и наличием удобных путей сообщения. Чтобы еще более «подтянуть» Гродненскую область по площади до размеров других областей, планировалось в ее состав дополнительно передать Ивьевский район Молодечненской области и Ружанский район Брестской области.

31 декабря 1953 г. Бюро ЦК КПБ утвердило проект областной реорганизации республики [176, д. 810, л. 16–17]. Официально это решение было оформлено постановлением Президиума Верховного Совета БССР от 8 января 1954 г. и Указом Президиума Верховного Совета СССР, согласно которым ликвидировались Барановичская, Бобруйская, Пинская, Полесская и Полоцкая области [172, с. 276], [182, с. 106–107]. Районы Пинской области вошли в состав Брестской области, а районы Полесской – в состав Гомельской области. Из Бобруйской области 8 районов отошли к Минской области, 4 района и г. Бобруйск – к Могилевской области, 2 района – к Гомельской области. 9 районов Полоцкой области были включены в состав Молодечненской области, 6 районов и г. Полоцк – в состав Витебской области. Районы Барановичской области были распределены между Гродненской (7 районов), Брестской (4 района и г. Барановичи), Минской (3 района) и Молодечненской (1 район) областями. С целью расшире-

ния территории небольшой Гродненской области в ее состав дополнительно были переданы Ивьевский район Молодечненской области и Ружанский район Брестской области [172, с. 278]. При этом в случае с Ружанским районом поспешность и слабая проработка решения стали очевидны довольно быстро. Экономическое и административное тяготение района к Бресту было бесспорно. Оно подкреплялось наличием хорошего железнодорожного сообщения и шоссейной дороги. Расстояние от райцентра Ружаны до Гродно составляло 294 км по шоссе, а до Бреста – максимум 140. К тому же при решении вопроса о присоединении Ружанского района к Гродненской области главным аргументом была необходимость «улучшения конфигурации границ между Брестской и Гродненской областями и расширения территории последней» [175, д. 378, л. 184]. Аргументы за возвращение Ружанского района в состав Брестской области оказались весомее, и Указом Президиума Верховного Совета БССР от 19 июля 1954 г. это возвращение было официально оформлено [172, с. 278] (табл. 5.1).

Таблица 5.1

Административно-территориальное деление БССР на 1 марта 1954 г.*

Область	Площадь, тыс. км ²	Районы		Сельсоветы	Городские поселения	
		сельские	городские		города	поселки городского типа
Брестская	33,7	28	–	391	12	13
Витебская	28,5	23	3	308	8	16
Гомельская	40,6	31	3	435	9	19
Гродненская	19,4	24	–	323	5	20
Минская	34,8	26	5	365	9	20
Могилевская	26,9	20	–	342	13	9
Молодечненская	23,7	23	–	356	10	11
Итого по БССР	207,6	175	11	2520	66	108

*Источник [183, с. 244–258].

В наибольшей мере в абсолютных величинах возросли размеры Гомельской (на 24,8 тыс. км²) и Брестской (20,2 тыс. км²) областей. Площадь Минской области увеличилась на 14 тыс. км², Молодечнен-

ской – на 8,9 тыс., Витебской – на 8,7 тыс., Гродненской – на 6,4 тыс., Могилевской – на 6,2 тыс. км². В относительном выражении территория Гомельской области увеличилась в 2,6 раза, Брестской – в 2,5 раза, Минской – в 1,7 раза, Молодечненской – в 1,6 раза, Гродненской – в 1,5 раза, Витебской – в 1,4 раза, Могилевской – в 1,3 раза (подсчитано по [178, с. 296], [184, с. 5]).

В этом же году произошло и укрупнение низового звена административно-территориального деления – сельсоветов. 2 декабря 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР принял постановление «Об укрупнении сельсоветов и о разработке проекта Положения о сельских Советах депутатов трудящихся», в котором Президиумам Верховных Советов союзных республик было предложено «в соответствии с состоявшимся на заседании Президиума Верховного Совета СССР обменом мнений дополнительно рассмотреть материалы и намеченные меры по укрупнению сельсоветов в республиках и по областям» [177, д. 1369, л. 239]. БССР предложило укрупнить 482 сельсовета (19,1 % их общего количества) [177, л. 224]. 20 февраля 1954 г. вышло постановление Президиума Верховного Совета СССР «Об укрупнении сельских Советов и установлении новых должностных окладов председателей и секретарей сельских Советов депутатов трудящихся». В этом постановлении отмечалось, что после укрупнения колхозов сельсоветы «остались в прежних границах, причем на территории многих колхозов стало по два и более сельских Советов, в результате чего создались серьезные затруднения для выполнения сельскими Советами стоящих перед ними задач в области государственного управления, хозяйственного и культурного строительства». В связи с этим ставилась задача проведения в 1954 г. укрупнения сельсоветов «исходя из местных условий союзных республик и областей, с тем, чтобы на территории сельского Совета было не менее одного колхоза» [177, л. 222]. С 11 по 18 июня 1954 г. этот вопрос рассматривался на совещании в Минске с участием всех председателей рай- и облисполкомов, в результате которого было решено довести число укрупнявшихся сельсоветов до 597 [176, д. 877, л. 17, 50–51]. В июле 1954 г. Президиум Верховного Совета БССР издал семь указов (по каждой области отдельно) об укрупнении сельсоветов. В подавляющем большинстве случаев объединялись два сельсовета в один, в единичных случаях – 3 сельсовета в один. В некоторых случаях территории отдельных сельсоветов разными частями распределялись между соседними сельсоветами [150, с. 127–176].

В результате реорганизации количество сельсоветов в БССР сократилось на 24 %. Преобладающим стал сельсовет с населением от 1,5 до 5 тыс. человек (86,6 %) с количеством колхозов 2–3 (62,2 %) и радиусом в 5 км [176, д. 877, л. 52].

Укрупнение сельсоветов значительно увеличивало объем работы их сотрудников и без роста зарплаты многие сельсоветы могли остаться без кадров. Постановлением Совета Министров БССР с 1 июля 1954 г. вводились новые, более высокие должностные оклады председателям и секретарям сельсоветов, дифференцированные соответственно численности населения в сельсовете, а в крупных сельсоветах появилась дополнительная должность заместителя председателя. Кроме того, в бюджете на 1955 г. предусматривались средства для выплаты надбавки 25 % работникам сельсоветов в сумме по 100 р. на человека [176, д. 877, л. 48–49]. В результате, даже несмотря на значительное сокращение числа сельсоветов, затраты на финансирование укрупненных сельсоветов превысили на 1100 тыс. р. выделенные на 1954 г. бюджетом средства на их содержание [176, д. 877, л. 66].

Общая линия на укрупнение административно-территориальных единиц не могла не коснуться и районного звена. Необходимость перестройки районной системы в то время не вызывала сомнения. В справке, подготовленной в ноябре 1955 г. аппаратом Президиума Верховного Совета БССР, отмечалось, что отдельные районы республики как по площади, так и по численности населения – мелкие, центры их не получили должного развития, а население тяготеет к центрам более крупных сельских районов [173, д. 551, л. 191]. В декабре 1955 г. в Президиуме Верховного Совета республики были подготовлены предложения о ликвидации 23 районов республики, которые были внесены для рассмотрения в ЦК КПБ. Однако столь радикальное сокращение не получило поддержки ни на местах (в областях), ни в ЦК КПБ [185, д. 3157, л. 19]. В начале 1956 г. был подготовлен проект ликвидации уже только 11 районов: по 3 района в Витебской и Гомельской областях, по 2 района – в Брестской и Гродненской, 1 район – в Минской.

При подготовке проектов прежде всего учитывалось экономическое состояние районов. Важнейшим аргументом служила ожидаемая экономия средств и высвобождение кадров для укрепления колхозно-совхозного звена управления. По предварительным расчетам только ликвидация районов по Гомельской области давала возможность сократить расходы на содержание районных органов управления на

4,7 млн р. в год и направить на практическую работу в колхозы около 80 работников из аппарата упразднявшихся районов [185, д. 2431, л. 185–187, 198–199].

Решение вопроса о сокращении районного звена административно-территориального деления БССР было ускорено работой в республике в 1956 г. комиссии отдела партийных органов ЦК КПСС по союзным республикам, изучавшей вопрос о мерах по упрощению структуры и сокращению штатов госаппарата в Белорусской ССР. В результате комиссия пришла к выводу, что «республиканские партийные и советские органы неудовлетворительно ведут работу по сокращению и удешевлению административно-территориального аппарата». Среди недостатков подчеркивалось: «В начале года обкомы внесли в ЦК предложения об упразднении 11 сельских районов... Но эти вопросы до сих пор не решены». Указанные моменты вошли в постановление Секретариата ЦК КПСС от 24 сентября 1956 г. «О некоторых вопросах упрощения структуры управленческого аппарата в Белорусской ССР» [176, д. 1149, л. 11–19]. В результате сомнения в ЦК КПБ относительно необходимости скорейшей реализации районной перестройки отпали и Указом Президиума Верховного Совета БССР от 17 декабря 1956 г. были упразднены 11 районов, а их территории либо частями (6 районов), либо полностью (5 районов) вошли в состав соседних районов [172, с. 294–295]. Этим же Указом была несколько изменена граница между Могилевской и Гомельской областями: 4 сельсовета ликвидированного Журавичского района Гомельской области (площадь 289 км²) из состава Гомельской области передавались в состав Могилевской [179, д. 5295, л. 57].

С 1957 г. процесс изменения административно-территориального деления БССР был значительно облегчен. В русле официальной политики на расширение прав союзных республик и освобождение республиканских органов от излишней опеки со стороны союзных органов Президиум Верховного Совета СССР постановлением от 25 апреля 1956 г. «Об изменении порядка преобразования населенных пунктов» отменил существовавший ранее порядок, согласно которому решения Президиумов Верховного Совета союзных республик по вопросам преобразования населенных пунктов и по другим вопросам административно-территориального деления, отнесенным к компетенции союзных республик, должны были обязательно согласовываться с Президиумом Верховного Совета СССР. 11 февраля 1957 г. Верховный Совет СССР принял Закон «Об отнесении к ведению со-

юзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства», которым образование и упразднение областей и краев в союзных республиках относилось к ведению союзных республик. Соответственно была изменена и ст. 28 Конституции СССР, которая получила следующую формулировку: «Разрешение вопросов об областном, краевом административно-территориальном устройстве союзных республик относится к ведению союзных республик» [182, с. 54–55]. Вместе с тем существовавший в Белорусской ССР порядок разрешения вопросов административно-территориального деления оставался прежним и требовал изменения. Все, даже малозначительные изменения в административно-территориальном делении (например, перечисление деревни из состава одного сельсовета в другой, расширение черты городского поселения и т. п.) производились Указами Президиума Верховного Совета республики. Такая централизация существенно ограничивала права облисполкомов и не вызывалась необходимостью. Пункт «б» ст. 19 Конституции БССР в редакции Закона БССР от 15 марта 1957 г. устанавливал, что ведению БССР в лице ее высших органов государственной власти подлежит установление областного деления республики, границ и районного деления областей. Из этого также следовало, что менее значительные изменения административно-территориального деления должны производиться решениями облисполкомов, а не Президиумом Верховного Совета республики [176, д. 1197, л. 44].

Эти моменты требовали своего законодательного оформления. Президиум Верховного Совета БССР разработал свои предложения, утвержденные постановлением ЦК КПБ 2 апреля 1957 г. [176, д. 1197, л. 39–40]. А 8 апреля 1957 г. был принят Указ Верховного Совета БССР «О передаче некоторых вопросов административно-территориального деления Белорусской ССР на разрешение исполнительных комитетов областных Советов депутатов трудящихся». На окончательное разрешение облисполкомов передавались следующие вопросы административно-территориального деления: перечисление населенных пунктов из состава одного сельсовета в другой, а также изменение административно-территориальных границ районов в связи с передачей территорий отдельных населенных пунктов, сельских и поселковых Советов в состав других районов (в границах области); образование, объединение, упразднение сельсоветов, перенесе-

ние их административных центров, а также переименование отдельных сельсоветов в связи с перенесением их центров [186, с. 269–270].

В 1957 г. была проведена реформа системы управления промышленностью и строительством, которая могла в значительной степени изменить облик административно-территориального деления как СССР, так и БССР. Создание совнархозов (СНХ) было попыткой вернуться к опыту 20-х гг. по экономическому районированию страны и совмещению экономического и административного районирования.

До 1957 г. области представляли собой в большей степени административные, чем хозяйственные единицы: в ведении областных и краевых органов находились сельское хозяйство и местная промышленность, а крупная промышленность подчинялась непосредственно центральным союзным или союзно-республиканским министерствам и ведомствам. Реформа на начальном этапе предполагала путем передачи функций управления предприятиями общесоюзного и республиканского подчинения на уровень областей превратить последние в полноценные административно-экономические единицы. При этом основу экономического единства административно-экономического района составили бы «определенная специализация народного хозяйства на тех или иных видах промышленного или сельскохозяйственного производства в масштабе союзной республики», комплексное развитие хозяйства, экономическое тяготение всех частей района к определенному хозяйственному центру – «ядру» района. Административное единство должно было базироваться, во-первых, на наличии системы местных органов государственной власти, во-вторых, на единстве управления хозяйством на данной территории через единые органы управления объектами народного хозяйства [22, с. 208–209].

«Совнархозовская» реформа в начальный период проводилась, как правило, на основе принципа совпадения экономического районирования с существовавшим административно-территориальным делением (областным и республиканским) и лишь в отдельных случаях совнархозы объединяли несколько областей (например, Ленинградский СНХ – три области и т. д.).

10 мая 1957 г. 7-я сессия Верховного Совета СССР приняла Закон «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», согласно которому «управление промышленностью и строительством должно осуществляться по территориальному принципу на основе экономических административных районов» [180, с. 735]. В результате в СССР было создано 105 экономических административных районов с СНХ, в том числе:

в РСФСР – 70, в УССР – 11, в Узб.ССР – 4, в Каз.ССР – 9, в остальных 11 союзных республиках – по одному.

В период обсуждения и разработки основных положений совнархозовской реформы белорусское руководство отстаивало свою позицию – в принятом 16 апреля 1957 г. постановлении ЦК КПБ «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством БССР» отмечалось: «Считать целесообразным создать в БССР один экономический район, объединив в системе СНХ республики все отрасли промышленности и строительства» [176, д. 1201, л. 27–28]. Главными аргументами выдвигались соображения «сокращения расходов государственных средств на административно-управленческий персонал и наименьшего отвлечения квалифицированных кадров специалистов с предприятий в органы управления» [175, д. 535, л. 137]. Кроме того, переход крупных предприятий общесоюзного значения в ведение республиканского СНХ превращал республику в относительно законченный и самостоятельный крупный экономический административный район. К тому же при создании областных СНХ в БССР возникала вероятность значительной перестройки областного звена административно-территориального деления. По уровню развития промышленности 4 области – Минская, Гомельская, Витебская и Могилевская – были сопоставимы со многими областными СНХ России и Украины. Объем промышленного производства Минской области (по данным 1960 г. – 11 789,4 млн р.) находилась на одном уровне с Тульским, Воронежским, Саратовским, Новосибирским, Одесским СНХ; Витебской (4 572,7 млн р.) и Гомельской (4 771,8 млн р.) – с Курским; Могилевской (3 153,0 млн р.) – со Смоленским, Калужским и некоторыми другими областными СНХ [175, д. 555, л. 137]. Однако три другие области – Гродненская, Брестская и в особенности Молодечненская значительно уступали большинству областных СНХ, что в тех условиях создавало вполне реальную перспективу их расформирования и очередной коренной реорганизации областного звена административно-территориального деления республики.

Не без труда, но белорусскому руководству удалось отстоять свою позицию – БССР была отнесена к отдельному экономическому административному району с одним республиканским СНХ. Руководитель партийной организации БССР того времени К. Т. Мазуров впоследствии в интервью корреспонденту газеты «Звезда» отмечал: «Але тая форма, на якой спыніўся Хрушчоў – саўнаргас у кожнай

вобласці, – сябе не апраўдала, прынесла шкоду. Я, напрыклад, спрачаўся з ім наконт таго, што ў Беларусі не патрэбны абласныя саўнаргасы. Даходзіла да таго, што Хрушчоў патрабаваў прыцягнуць мяне да адказнасці. У рэшце рэшт ён здаўся: а, гаворыць, чорт з табой, рабі, як ведаеш... І мы арганізавалі тады у рэспубліцы адзіны саўнаргас. Дарэчы, па нашаму прыкладу падобныя аб'яднанні, а таксама міжабласныя саўнаргасы, праз год з'явіліся паўсюду, акрамя вялікіх абласцей Расіі і Украіны» [187, с. 228–229].

Провозглашенная официальной идея совмещения экономического и административного районирования на практике была осуществлена формально: существовавшим административно-территориальным единицам (республикам, краям и областям) был придан статус экономических районов. Совнархозовская реформа не привела к существенным изменениям административно-территориального деления ни в СССР, ни в БССР. Только в 1957 г. были ликвидированы маломощные Великолукский, Балашовский и Каменский СНХ вместе с соответствующими областями. В БССР в определенной степени реформа ускорила ликвидацию в 1960 г. экономически слабой Молодечненской области. В целом доминировать стало представление, что деятельность СНХ, как правило, должна быть шире экономического административного района, возобладала тенденция к объединению в рамках одного СНХ нескольких административно-территориальных единиц не только областного (краевого), но и республиканского уровня. В 1962 г. сеть СНХ была реорганизована – территории функционирования СНХ были расширены и они стали обслуживать несколько областей и краев. СНХ перестал быть существенным признаком экономического административного района, в большинстве случаев став признаком крупного экономического района или подрайона, охватывавшего несколько административно-территориальных единиц. До укрупнения, в середине 1962 г., из 100 оставшихся СНХ 92 имели сферы своей деятельности, совпадавшие с границами области, края или республики. После укрупнения только около трети приходилось на те СНХ, которые включали в сферу своей деятельности одну область, край, республику [188, с. 7]. Вместе с тем возможность определенных административно-территориальных изменений не отвергалась: популярной была мысль о том, что в дальнейшем в ряде случаев укрупнение СНХ может привести и к укрупнению административно-территориальных единиц, и к ликвидации маломощных областей.

На XXI съезде КПСС (27 января – 5 февраля 1959 г.) была поставлена задача радикальной перестройки всего аппарата управления: «Речь идет не о текущем механическом сокращении некоторой части существующего аппарата, а о проведении радикальных мер, позволяющих значительно упростить структуру управленческого аппарата в центре и на местах, с тем, чтобы сделать его более оперативным, квалифицированным и экономным». Реализовать эту задачу предполагалось «главным образом путем реорганизации, путем укрупнения звеньев административного управления» [189, с. 408].

С этого момента реорганизация районного звена административно-территориального деления БССР резко активизировалась. Если за 1957–1958 гг. в БССР было ликвидировано только 3 района, то за один 1959 г. – 14 [172, с. 295–298]. Реорганизация проводилась без изменения областных границ. Из 14 упраздненных в 1959 г. районов 5 были в своих прежних границах включены в состав соседних районов, остальные – частями.

В 1960 г. процессу реорганизации административно-территориального деления попытались придать системный характер, предложив к одновременной ликвидации одну область (Молодечненскую) и 15 районов. В постановлении Бюро ЦК КПБ от 7 января 1960 г. «Об упразднении Молодечненской области» необходимость такой реорганизации по-прежнему объяснялась потребностью «сокращения расходов на управление хозяйством и укрепления квалифицированными кадрами райисполкомов, колхозов и совхозов» [175, д. 528, л. 34].

К тому времени решение о ликвидации Молодечненской области вполне назрело (можно утверждать, что назрело оно гораздо раньше и могло быть осуществлено еще в 1954 г.). По всем основным показателям эта область уступала остальным (за исключением, пожалуй, только Гродненской, однако та имела статус пограничной, к тому же ее промышленный потенциал в 2,5 раза превосходил Молодечненскую область).

В соответствии с решением Бюро ЦК КПБ была создана специальная комиссия во главе с секретарем ЦК П. М. Машеровым для разработки проекта ликвидации Молодечненской области и распределения ее территорий между оставшимися 6 областями [175, д. 528, л. 34]. Конфигурация Молодечненской области (вытянутая вдоль административной границы БССР) подсказывала решение: южную часть передать в состав Гродненской области, центральную и северную соответ-

ственно включить в Минскую и Витебскую области. Корректировка границ передаваемых территорий проводилась с учетом экономического тяготения к областным центрам и конфигурации укрупняемых областей. Значительное расширение самой маленькой в республике области – Гродненской – было признано нецелесообразным в связи с экономическим тяготением центра Молодечненской области к Минску, а севера – к Минску и Витебску. С другой стороны, включение всех тяготеющих к Минску территорий в состав Минской области превратило бы ее в «сверхобласть». Поэтому было принято решение в основном увеличить Витебскую область за счет территорий северной части Молодечненской области, близких по климатическим и хозяйственным условиям с другими районами Витебщины. Сильное увеличение Минской области предполагалось снизить передачей из ее состава Березинского района в Могилевскую область, а Бегомльского района – в Витебскую [176, д. 1459, л. 5].

Указом Президиума Верховного Совета БССР от 20 января 1960 г. Молодечненская область была упразднена, а ее районы в своих границах распределялись между соседними областями: 9 вошли в состав Витебской области, 4 – в состав Гродненской, 7 и города Молодечно и Вилейка – в состав Минской [186, с. 32].

Кроме этого были осуществлены и другие уточнения областных границ. Вместо первоначально планировавшейся передачи Березинского района из состава Минской области в Могилевскую перешел Глусский район. Большая часть упраздненного Бегомльского района и два сельсовета Холопеничского района Минской области вошли в состав Витебской области. В результате распределения территорий упраздненного Ленинского района Брестской области из Брестской в Минскую область передали три сельсовета, еще один – в состав Гомельской области.

После расформирования Молодечненской области в наибольшей степени возросла территория Витебской области (на 42,5 %) и Гродненской (на 28,6 %). Территория Минской области увеличилась на 17 %, Могилевской – на 5 %. Практически не изменилась территория Гомельской и Брестской областей.

Одновременно с упразднением Молодечненской области комиссия рассматривала вопрос об укрупнении районов [176, д. 1459, л. 19–21]. За основу были взяты предложения областей по упразднению 15 районов. Эти районы различались и по площади, и по численности населения, и по экономическим показателям. Ликвидация

крупных районов (Ленинского Брестской области, Суражского, Холопеничского и Бегомльского Витебской области) выходила за рамки простой районной реорганизации и обосновывалась потребностями определенного перераспределения их территорий как следствие реформирования областного деления. Основанием для упразднения остальных 11 районов служили их небольшая территория и экономическая слабость.

Эта реорганизация, по расчетам белорусского руководства, должна была по партийным органам расходы по бюджету уменьшить на 5 466,7 тыс. р. и высвободить 347 человек, в том числе ответственных работников – 297 человек; по советским органам соответственно 25 521 тыс. р. и 2 390 человек. С учетом того, что 30 % высвобождавшихся средств и работников предполагалось использовать в советских органах управления различного уровня, чистая экономия должна была составить 16 465 тыс. р. при высвобождении 1 640 человек [176, д. 1459, л. 21].

Как и в предыдущие годы, упразднявшиеся районы либо целиком присоединялись к другим районам, либо части их распределялись между соседями. Согласно Указу Президиума Верховного Совета БССР от 20 января 1960 г. из 15 упраздненных районов 11 передавались соседним районам частями, а другие 4 целиком объединены с другими районами [172, с. 299–301].

В 1961 г. был упразднен только Давид-Городокский район Брестской области, территория которого полностью вошла в состав Столинского района той же области. В апреле 1962 г. было ликвидировано еще 8 районов, 7 из которых были распределены между соседними районами, а один полностью вошел в состав соседнего района [172, с. 302–303].

Фактически с 1956 по апрель 1962 г. вся районная система БССР была перекроена. За этот период количество районов сократилось со 175 до 123 (на 30 %), 87 районов (70 % всех районов, оставшиеся после апрельской 1962 г. реорганизации) были укрупнены, причем 19 районов – дважды.

Самые серьезные изменения за послевоенный период в районном делении БССР произошли в декабре 1962 г. в связи с изменением системы управления колхозно-совхозным производством. Руководство СССР решение проблем сельского хозяйства по-прежнему во многом связывало с проведением организационно-хозяйственных перестроек, созданием новых органов управления, перемещением

управленческих кадров. «Необходимо ликвидировать такое позорное явление, когда в равных климатических и почвенных условиях встречаются колхозы и совхозы, получающие совершенно различные результаты на единицу вложенного труда. Такое положение объясняется в первую очередь отсутствием должного руководства, отсутствием энергичной, целеустремленной работы в тех колхозах и совхозах, которые отстают от трудовых хозяйств», – отмечалось в постановлении Пленума ЦК КПСС (5–9 марта 1962 г.) [190, с. 224].

В марте 1962 г. на Пленуме ЦК КПСС Н. С. Хрущев проблемы в сельском хозяйстве объяснил главным образом недостатками существовавшей тогда структуры управления сельскохозяйственным производством и поставил задачу создания в стране новых специальных органов, которые бы занимались только производством и заготовкой сельхозпродукции. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 марта 1962 г. о перестройке управления сельским хозяйством во всех республиках СССР весной 1962 г. создавались территориальные производственные колхозно-совхозные управления (ТПКСУ). Их образование рассматривалось партийно-государственным руководством как основной рычаг в деле коренного улучшения руководства сельским хозяйством [176, д. 1653, л. 250].

Организация этих органов управления сельским хозяйством покоилась, по существу, на том же принципе, что и организация совнархозов.

Перестройка управления сельским хозяйством потребовала своеобразного сельскохозяйственного районирования внутри республик, областей и краев с выделением территорий, сходных по природным и экономическим признакам, сельскохозяйственной специализации, обладавших прочными производственными связями между различными административными районами, развитой системой средств связи и путей сообщения.

3 апреля 1962 г. ЦК КПБ и Совет Министров Белорусской ССР приняли постановление «О перестройке управления сельским хозяйством Белорусской ССР», в соответствии с которым на территории республики создавались 60 территориальных производственных колхозно-совхозных управлений в качестве межрайонных органов, руководивших сельским хозяйством 2–3 районов [176, д. 1655, л. 254–262]. В Брестской, Гродненской и Могилевской областях было создано по 9 ТПКСУ, в Витебской, Минской и Гомельской – по 11 [176, д. 1653, л. 264–268].

Управления получали широкие полномочия: руководство организацией производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов и обеспечение выполнения планов производства и государственных закупок каждым колхозом и совхозом; планирование, учет и отчетность по производству и заготовкам сельхозпродуктов, рассмотрение производственно-финансовых планов и годовых отчетов колхозов и совхозов и т. д.

В штатах управлений предусматривалось иметь инспекторов-организаторов из расчета один на 5–6 хозяйств, которым предписывалось «большую часть своего времени... находиться непосредственно в колхозах, совхозах, бригадах и фермах» [176, д. 1653, л. 254–258].

Наделенные большими полномочиями ТПКСУ по существу «отняли» значительную часть полномочий у районных Советов. Однако при этом, обладая достаточными административно-хозяйственными функциями, ТПКСУ были лишены административно-политических функций. В то же время сохранившиеся низовые административные районы стали контролировать преимущественно социальные аспекты развития регионов, выполняя главным образом административно-управленческие и в очень ограниченном масштабе административно-хозяйственные функции. Таким образом, на районном уровне возникли 2 организации: административные районы с преобладанием административно-управленческих и социальных функций и ТПКСУ с преобладанием функций административно-хозяйственных. Это очень быстро создало неизбежную управленческую неразбериху.

Одновременно этот вариант реорганизации управления сельским хозяйством создавал разрыв между административно-территориальным делением (в том числе между территориальной структурой советского и партийного аппарата) и территориальной структурой управления сельским хозяйством. В результате в ноябре 1962 г. на Пленуме ЦК КПСС было решено «считать целесообразным иметь производственные колхозно-совхозные управления, образуемые на основе укрупнения ныне существующих сельских районов...» [189, с. 293].

Укрупнение районов до уровня ТПКСУ стало партийно-государственной директивой, принятой на местах к исполнению. Обкомам и облисполкомам было поручено предоставить свои предложения. Первоначально за основу нового районного деления предполагалось взять уже существовавшие 60 управлений. Однако даже короткий опыт их существования показал, что территории многих

ТПКСУ были очень большими и трудноуправляемыми, со слабой системой путей сообщения (Пинское, Лунинецкое, Калинковичское, Ошмянское, Вилейское и др.) [191, д. 36, л. 1–2]. В связи с этим местные власти предложили дополнительно организовать 17 новых ТПКСУ и довести их численность до 77 при одновременном упразднении 46 районов. Необходимость расширения количества управлений ЦК КПБ объясняло «большой территориальной разбросанностью населенных пунктов, наличием значительного количества лесных и болотных массивов, отсутствием дорог и должных средств связи» [175, д. 587, л. 254]. 37 управлений практически полностью сохранили свои границы, остальные либо были разукрупнены, либо претерпели значительные изменения.

Указом Президиума Верховного Совета БССР от 25 декабря 1962 г. эта коренная реорганизация районной системы была официально оформлена [172, с. 281–287]. Вместо существовавших 123 районов осталось 77 (по количеству производственных колхозно-совхозных управлений – так стали официально называться бывшие ТПКСУ). По Брестской области было упразднено 7 районов, по Витебской – 8, по Гомельской – 10, по Гродненской – 7, по Минской – 9, по Могилевской – 5. Соответственно дополнительно создано 17 ПКСУ: в Брестской и Гродненской областях – по 2, в Витебской, Гомельской, Могилевской – по 3 в каждой, в Минской – 4 [176, д. 1713, л. 80].

В 24 из 46 случаев упраздненные районы вошли в состав других районов в своих границах (52 %), в 16 случаях (35 %) – были распределены между двумя, в 5 случаях (11 %) – между тремя районами, один район – Шумилинский Витебской области – был распределен между четырьмя районами. В результате из 77 оставшихся районов только 11 не подверглись территориальным изменениям.

Вновь задачи сокращения административно-управленческого аппарата и экономии средств на его содержание сыграли решающую роль в определении масштабов районной реорганизации. Это ясно видно из документа, посланного от ЦК КПБ за подписью секретаря ЦК П. М. Машерова в ЦК КПСС уже после октябрьского (1964 г.) Пленума ЦК КПСС, отстранившего Н. С. Хрущева от руководства: «До ноябрьского Пленума ЦК КПСС 1962 г. в Белоруссии было упразднено 52 района, что являлось вполне правильным. Однако при проведении реорганизации в соответствии с решениями ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС ЦК КПБ был ограничен строгим лимитом по штатам и фонду заработной платы. И чтобы создать рекомен-

дованные органы по новой структуре в пределах установленных штатов, мы вынуждены были пойти на ликвидацию 46 сельских районов» [175, д. 649, л. 222].

Необходимо учитывать и то, что укрупнение районов в конце 1962 г. проходило параллельно с перестройкой системы республиканского и областного управления. В соответствии с решением ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС был осуществлен переход к производственному принципу построения руководящих органов партии. Речь шла о разделении партийной организации снизу доверху на две – промышленную и сельскохозяйственную. В БССР подобная перестройка была проведена в конце 1962 – начале 1963 г. В ЦК КПБ создавался Президиум и два Бюро ЦК КПБ: по промышленности и по сельскому хозяйству. Соответственно в каждой области создавались по два обкома партии и два облисполкома [175, д. 587, л. 257].

Эта перестройка должна была проводиться в пределах имевшихся штатов и фонда заработной платы, а для создания новых органов требовались и новые штатные единицы, и фонд заработной платы, которые можно было «сэкономить» за счет радикального сокращения районного административно-управленческого аппарата. Таким образом, масштабы районной реорганизации в БССР были фактически predeterminedены решениями общесоюзных финансовых органов.

Укрупнение областей и районов, как уже отмечалось, во многом определялось стремлением повысить качественный уровень управленческого аппарата, прежде всего в колхозах и совхозах. По-прежнему лозунг «Кадры решают все» определял стратегию развития сельского хозяйства. Обобщающих сведений о характере распределения высвободившихся при административно-территориальных реорганизациях работников за 1954–1964 гг. нет. Вместе с тем отдельные факты могут дать определенное представление об этом. При упразднении Сопотчинского района Гродненской области в 1959 г. (его территория вошла в состав Гродненского района) руководящие работники районного звена были трудоустроены в райисполкомы, организации и учреждения области, а вот сведения об их трудоустройстве на работу в колхозы и совхозы отсутствуют. Есть только замечание в отчете ликвидационной комиссии: «Гродненский райисполком слабо участвует в трудоустройстве людей и не использует имеющиеся возможности по укреплению колхозов кадрами»

[185, д. 3164, л. 38]. При ликвидации Хотимского района Могилевской области из 380 высвободившихся человек только 84 были направлены на работу в колхозы, а более 200 – в другие райцентры или остались в самом горпоселке Хотимск [191, д. 91, л. 107]. При упразднении 46 районов в декабре 1962 г. только по штатам райисполкомов высвобождалось около 2 тыс. человек, однако к апрелю 1963 г. на работу в колхозы и совхозы было направлено на руководящие должности всего 226 человек: 65 человек – председателями колхозов, 34 – зам. председателей, 14 – директорами совхозов, 9 – бригадирами, 15 – бухгалтерами-экономистами, 12 – агрономами и зоотехниками, секретарями парторганизаций колхозов и совхозов избрано 55 человек [175, д. 617, л. 255–262].

Достаточно быстро опыт существования новой районной системы, созданной после декабрьского (1962 г.) укрупнения сельских районов, показал, что ликвидация такого количества районов себя не оправдала. Многие районы оказались слишком крупными и трудно управляемыми. Сильная пересеченность местности, отсутствие дорог усложнило оперативное руководство колхозами и совхозами, возникли значительные трудности и неудобства в обслуживании населения. Пинский, Полоцкий, Мозырский, Бобруйский районы охватывали территорию более 4 тыс. км², еще 17 районов имели территорию более 3 тыс. км². Так, многие населенные пункты укрупненного Полоцкого района, особенно бывшего Россонского района, оказались на удалении от Полоцка на 130–150 км и в силу природных условий в течение 3 месяцев в году были лишены транспортной связи со своим новым райцентром [175, д. 649, л. 222–223]. Большинство хозяйств бывших Лельчицкого и Туровского районов находились от нового своего райцентра г. Мозыря на расстоянии более чем 200 км, а плохое состояние дорог еще более затрудняло их связь с райцентром [192, д. 957, л. 44]. Даже некоторые относительно небольшие по размерам районы нередко были созданы без учета состояния путей сообщения и условий местности. Например, Гомельский район включал в себя бывшие Гомельский, Ветковский, Светиловичский районы и занимал площадь 2182 км², что было меньше среднереспубликанского показателя. Однако при этом территория бывшего Светиловичского и частично Ветковского районов находилась на расстоянии от Гомеля в 100 км при отсутствии прямой дорожной связи с городом [192, д. 957, л. 48].

Декабрьская (1962 г.) реорганизация районной системы сразу же вызвала поток жалоб от населения в различные партийные и совет-

ские инстанции. Главным образом обращались отдельные группы жителей бывших райцентров, недовольных, что в новых районах их населенные пункты потеряли статус райцентров и, как следствие, прекращалось их экономическое и социально-культурное развитие, ухудшалось обеспечение населения промышленными товарами по фондам. Так, в письме на имя П. М. Машерова население бывшего Ушачского района Витебской области сообщало: «...после ликвидации района не уделяется почти никакого внимания на горпоселок Ушачи, так как Лепельский район большой и начальство не в состоянии досмотреть все. У нас и плохое снабжение населения, плохо изучается потребность населения, не строятся торговые точки...» [192, д. 1572, л. 84].

До декабря 1964 г. жалобы направлялись главным образом от отдельных групп граждан, и только в редких случаях – от руководителей хозяйств. Такие письма доходили вплоть до ЦК КПСС, но традиционно возвращались для рассмотрения обратно в руководящие органы БССР и все оставалось по-прежнему. В некоторых случаях население проявляло достаточно высокую степень самоорганизации. Группа коммунистов городского поселка Кличев Кировского района Могилевской области, недовольная тем, что административным центром нового района стал городской поселок Кировск, «заявили, что будут писать в ЦК КПСС до тех пор, пока райцентр не будет перенесен в г. п. Кличев, а если нужно будет, они пошлют своих представителей для решения этого вопроса в ЦК КПСС». «Эти коммунисты, – говорилось в ответе в ЦК КПСС за подписью секретаря ЦК КПБ П. М. Машерова в июле 1963 г. – организовали сбор средств населения г. п. Кличев для своих поездок в Минск и Москву, они пишут и размножают письма, собирают под ними подписи, убеждают население г. п. Кличев и окружающих деревень, что если они забросают письмами ЦК КПСС, тогда райцентр будет в Кличеве» [175, д. 617, л. 191–193].

Конечно, свою роль играло и нежелание работников, потерявших свои места работы при ликвидации районов, переезжать на новые места. Настроение их так характеризовалось в докладной записке по проверке жалобы группы граждан горпоселка Плещеницы Логойского района Минской области: «Отдельные бывшие партийные работники, ущемленные ликвидацией района, повели себя неправильно, занимаются злопыхательством. Володько М. Ф., бывший председатель райплана, по специальности землеустроитель, отказался от работы в совхозе в качестве управляющего отделением, Меркушев, бывший зав. отделом райсобеса – Герой Советского Союза – отказался

переезжать в г. п. Логойск на должность зав. райсобесом...» [192, д. 91, л. 184].

Большой переполох среди белорусского руководства вызвало анонимное письмо колхозников колхоза «Звезда» Буда-Кошелевского района Гомельской области, по которому было принято специальное решение Секретариата ЦК КПСС 3 июля 1963 г. Письмо адресовалось лично Н. С. Хрущеву и содержало достаточно резкие оценки проведенной районной реорганизации (конкретно – упразднение Чечерского района и включение его территории в состав Буда-Кошелевского района). «Мы, коммунисты, и молчать нам нельзя, потому что очень много простых людей, рядовых тружеников колхозов и совхозов возмущаются, открыто высказывают недовольство нынешним руководством и лично Вами», – с таких слов начиналось это письмо. В нем отмечалось значительное ухудшение управляемости районом со стороны ПКСУ («...сейчас большинство колхозов и совхозов представлены сами себе, районы удалили на такие расстояния, что до них нужно добираться трое суток») и уровня обслуживания населения Чечерска и близлежащих населенных пунктов («...и сейчас начался массовый выезд, особенно молодежи, из сельской местности под любыми предлогами, но стараются уехать в город или еще куда-нибудь. Когда спрашиваешь, почему, то почти один и тот же ответ: «То хоть район был – можно было сходить, а сейчас что в этой глуши делать, даже кино нет». Оставшаяся молодежь развлекается пьянством, т. к. милиции нет и бояться некого»). В колхоз «Звезда» направили специальную бригаду ЦК КПБ. На месте было организовано партийное собрание, на котором «коммунисты единогласно отвергли изложенные в письме факты, как клеветнические измышления автора». В ответе в ЦК КПСС за подписью секретаря ЦК КПБ К. Т. Мазурова все критические замечания характеризовались как «не соответствующие действительности», само письмо названо «клеветническим», а упразднение Чечерского района и включение его в состав Буда-Кошелевского района было признано правильным [175, д. 618, л. 40–41, 48–50].

Конечно, свою роль играло и нежелание потерявших свои места работы при ликвидации районов работников переезжать на новые места. Настроение их так характеризовалось в докладной записке по проверке жалобы группы граждан горпоселка Плещеницы Логойского района Минской области: «Отдельные бывшие партийные работники, ущемленные ликвидацией района, повели себя неправильно, за-

нимаются злопыхательством. Володько М. Ф., бывший председатель райплана, по специальности землеустроитель, отказался от работы в совхозе в качестве управляющего отделения, Меркушев, бывший зав. отделом райсобеса – Герой Советского Союза – отказался переезжать в г. п. Логойск на должность зав. райсобесом...» [192, д. 91, л. 189].

В этот период продолжался процесс совершенствования городского административно-территориального деления. В 1962 г. еще один город БССР – Могилев – получил районное деление: Указом Президиума ВС БССР от 25 декабря 1962 г. в Могилеве было создано 2 городских района – Ленинский и Октябрьский [172, с. 280]. Могилев к концу 50-х гг. вошел в группу крупнейших городов БССР (городов с населением более 100 тыс.) и получил право на районное деление (на начало 1959 г. – 121,7 тыс. человек, на начало 1963 г. – 144,5 тыс. человек) [193, с. 90].

В 1954–1955 гг. завершился процесс преобразования некоторых городских поселений в сельские. В разряд сельских поселений было переведено 14 поселений городского типа (табл. 5.2). Некоторые из них так и не преодолели разрушительных последствий войны (в основном в Витебской и Могилевской областях), другие (главным образом в Западной Белоруссии), получившие свой статус еще до войны по причинам прежде всего административно-политическим, в начале 50-х гг. явно не соответствовали даже довольно расплывчатым критериям городских поселений.

Таблица 5.2

Поселки городского типа, переведенные в категорию сельских населенных пунктов в 1954–1955 гг.*

Статус	Название	Район	Область	Дата Указа Президиума Верховного Совета БССР
Городской поселок	Ляды	Дубровинский	Витебская	10.03.1954 г.
Рабочий поселок	Томашевка	Домановичский	Брестская	То же
Рабочий поселок	Новка	Суражский	Витебская	– // –
Рабочий	Яковлевичи	Оршанский	То же	– // –

поселок				
Рабочий поселок	Ясень	Осиповичский	Могилевская	16.07.1954 г.

Окончание табл. 5.2

Статус	Название	Район	Область	Дата Указа Президиума Верховного Совета БССР
Городской поселок	Мотоль	Ивановский	Брестская	То же
Городской поселок	Куренец	Вилейский	Молодечненская	– // –
Городской поселок	Красное	Радюшковичский	То же	– // –
Городской поселок	Раков	То же	– // –	– // –
Городской поселок	Долгиново	Кричевский	– // –	– // –
Городской поселок	Дуниловичи	Дуниловичский	– // –	– // –
Городской поселок	Василишки	Василишковский	Гродненская	3.08.1954 г.
Городской поселок	Озеры	Скидельский	То же	То же
Рабочий поселок	Лунно	То же	– // –	– // –

*Источник [172, с. 326–329].

И все же с этого времени основной вектор изменений в структуре городских поселений стал иной. Быстрое промышленное развитие БССР во второй половине 50-х гг., появление новых отраслей промышленного производства стимулировали рост городского населения как за счет естественного и миграционного прироста населения существовавших городских поселений, так и за счет преобразования сельских населенных пунктов в городские.

Как уже отмечалось, до 1953 г. преобразование сельских населенных пунктов в городские во многом сдерживалось политикой обязательных государственных поставок продуктов с индивидуальных

хозяйств колхозников, рабочих и служащих. После смерти И. В. Сталина партийно-советское руководство провозгласило курс на усиление социальной ориентации экономического развития, который, в частности, выразился в снижении налогов с населения. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 сентября 1953 г. хозяйства жителей городов и рабочих поселков освобождались от обязательной поставки молока государству, значительно снижались годовые нормы обязательных поставок государству продуктов животноводства хозяйствами колхозников, рабочих и служащих [180, с. 80].

Существовавшая в то время система налогообложения и ценообразования делала выгодным для рабочих и служащих перевод сельских поселений в городские. После преобразования деревни в городское поселение начинали действовать городские (более низкие, чем на селе) цены на значительную часть промышленных товаров. Одновременно такой перевод освобождал многих жителей от обязательных поставок государству сельхозпродукции – рабочие и служащие освобождались от них, а продолжали их выполнять только проживавшие в данном населенном пункте колхозники.

Вместе с тем увеличивались денежные налоги: вместо единого сельхозналога для рабочих и служащих вводились более высокие городские налоги. Особенно отрицательно это сказывалось на специалистах сельского хозяйства, сельских медработниках и учителях, которые по ст. 16 Закона о сельскохозяйственном налоге полностью освобождались от налогового обложения. По городским налогам этим категориям населения льгот не устанавливалось, и они должны были выплачивать их наравне с другими категориями горожан.

Однако в целом население выигрывало от преобразования сельских поселений в городские. Например, в 1955 г. в случае перевода деревни Шатилки Паричского района Гомельской области в категорию рабочего поселка денежные налоги возросли бы с 88 658 р. за год до 115 629 р. (т. е. на 26971 р., или на 30 %). Однако одновременно выплата пенсий по городским нормам увеличивалась с 42 045 р. до 42 345 р., товарооборот на 1957 г. для деревни Шатилки был установлен в 16 062,4 тыс. р., а после его преобразования в городское поселение в пересчете на городские цены снизился бы до 15 589,1 тыс. р. (т. е. возможная экономия населения на покупке промтоваров составила бы 473,3 тыс. р. в год, или 39,4 тыс. р. в месяц). Обязательные поставки мяса сократились бы на 6 419 кг (с 7 312 до 893 кг) и молока – на 16 624 л (с 19 874 до 3 250). Это количество мяса и молока

сдавали раньше хозяйства рабочих и служащих деревни Шатилки [173, д. 552, л. 141].

За 1956–1957 гг. в категорию городских поселков были переведены 5 деревень [172, с. 316].

С 1958 г. устранялось еще одно важное препятствие в преобразовании сельских поселений в городские: постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 июля 1957 г. с 1 января 1958 г. отменялись обязательные поставки государству всех сельскохозяйственных продуктов хозяйствами колхозников, рабочих и служащих, работавших на постоянной основе в государственных учреждениях и предприятиях и проживавших в сельской и городской местностях [180, с. 351].

За 1958–1964 гг. 18 деревень были переведены в категорию городских поселков (в том числе в 1958–1959 гг. – 17), 3 деревни – в рабочие поселки. Одновременно на основе населенных пунктов крупных промышленных предприятий за этот период было образовано 7 рабочих поселков [172, с. 324–325].

Если основная масса рабочих и служащих в целом выиграла от такого преобразования еще и за счет ликвидации с 1960 г. сельской наценки на промтовары (например, по бывшим деревням Кореличи «экономия» составила 782 тыс. р. в год, Радунь – 672 тыс. р., Кировск – 467 тыс. р.) [173, д. 672, л. 221, 225; д. 707, л. 61], то в относительном проигрыше оставались специалисты сельского хозяйства, врачи и учителя (они теряли налоговые льготы, а зарплата учителей и врачей сокращалась соответственно на 50 и 60 р. в месяц) [185, д. 3164, л. 79].

В городские поселки главным образом переводились деревни, бывшие административными центрами районов при условии преобладания среди их населения людей, основной официальный доход которых не был связан с сельским хозяйством. Для таких новых городских поселений был характерен стандартный «горпоселковый» набор промышленных предприятий: райпромкомбинат, райпищекомбинат, молоко- и маслозаводы, несколько промышленных артелей. В 1958–1959 гг. 15 деревень (из 17 преобразованных) были переведены в категорию городских поселков именно в связи с их ролью административных центров районов.

В других случаях главным мотивом перевода деревень в разряд городских поселений выступал промышленный характер населенного пункта и наличие перспективы его дальнейшего развития. Так, в деревне Жодино Смолевичского района Минской области, в январе

1958 г. преобразованной в городской поселок [172, с. 317], располагались крупная Смолевичская ГРЭС, завод дорожных машин, экспериментальная база НИИ животноводства [173, д. 672, л. 37–41]. Деревня Березовка Новогрудского района Гродненской области в мае 1959 г. была преобразована в рабочий поселок при крупном стекольном заводе «Неман», на котором семилетним планом развития народного хозяйства планировалось осуществить широкую реконструкцию [172, с. 324], [173, д. 706, л. 16–17].

На территории строившегося Старобинского калийного комбината в Старобинском районе Минской области в августе 1959 г. был создан рабочий поселок Солигорск [172, с. 345], а в октябре 1959 г. на месте строительства нефтеперерабатывающего завода в Полоцком районе Витебской области – рабочий поселок Полоцкий [173, д. 707, л. 34–35]. Рабочий поселок Сосновый Бор в составе Домановичского района Гомельской области был создан на основе крупного торфопредприятия «Василевичи 2» [172, с. 324].

В результате перевода ряда деревень – центров районов в категорию городских поселений и значительного сокращения числа районов к концу 1962 г. в республике не осталось райцентров, расположенных в деревнях (в 1948 г. в 33 районах административные центры располагались в деревнях).

В 1955 г. 3 городских поселка – центры сельских районов повысили свой статус до городов районного подчинения: Мосты Мостовского района Гродненской области, Толочин Толочинского района Витебской области и Марьина Горка Пуховичского района Минской области [172, с. 310].

В апреле 1960 г. гомельские обком КПБ и облисполком поставили вопрос о перенесении райцентра из горпоселка Паричи в горпоселок Шатилки как крупнейший промышленный центр района, где располагалась Василевичская ГРЭС, завод железобетонных изделий, начиналось строительство крупного завода искусственного волокна, картонной фабрики. В 1960 г. по плану промышленные предприятия горпоселка Шатилки должны были выпустить продукции на 173 млн р., или в 10 раз больше, чем предприятия и артели райцентра Паричи [194, д. 29, л. 169; д. 41, л. 130]. 9 июня 1960 г. это ходатайство было оформлено Указом Президиума Верховного Совета БССР [172, с. 304]. За год, прошедший после перенесения райцентра, в Шатилках население возросло с 7 400 человек до 10 106, была построена шоссейная дорога Шатилки–Речица, введены авиалинии Гомель–

Шатилки, Шатилки–Минск. В связи с этим 19 июля 1961 г. Бюро Гомельского обкома КПБ и Гомельский облисполком по инициативе Паричского райкома партии и райисполкома приняли решение о преобразовании городского поселка Шатилки в город районного подчинения и его переименовании в Светлогорск, а также о переименовании Паричского района в Светлогорский [194, д. 83, л. 123–124], что и было оформлено соответствующим Указом Президиума Верховного Совета БССР [172, с. 346].

9 марта 1963 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР в связи с реорганизацией системы областного управления по производственному принципу 12 городов районного подчинения были переведены в категорию городов областного значения. Одновременно горпоселок Жодино и рабочий поселок Солигорск, а в декабре того же года – и рабочий поселок Полоцкий (переименованный в Новополоцкий) были преобразованы в города областного подчинения [172, с. 309]. Это было сделано в нарушение принятого Указом Президиума Верховного Совета БССР от 23 апреля 1962 г. Положения «О порядке отнесения населенных пунктов белорусской ССР к категории городов и поселков городского типа» [172, с. 270–273]. К категории городов областного подчинения новое Положение относило населенные пункты с числом населения свыше 40 тыс. человек, имеющих развитую промышленность, коммунальное хозяйство, развитую социальную инфраструктуру (в отдельных случаях планка снижалась и до 40 тыс., «если они имеют большое промышленное и культурно-политическое значение с ближайшей перспективой дальнейшего экономического развития и роста численности населения» [172, с. 270]. А переведенные в категорию городов областного подчинения города и поселки количественным критериям не соответствовали. Самые крупные из них – Кричев и Жлобин – имели лишь по 20,3 тыс. человек, а Жодино – всего 8,7 тыс., Светлогорск – 10,9 тыс. [176, д. 1730, л. 12]. Надежды на быстрый рост этих городов оказались неоправданными: в 1972 г. только Солигорск, Светлогорск и Новополоцк превысили рубеж в 40 тыс. человек, остальные имели жителей по-прежнему меньше требуемого числа: 3 города – до 20 тыс., 8 городов – от 20 до 30 тыс., 1 город – более 30 тыс. человек [192, д. 3628, л. 15].

По новому Положению к категории городов районного подчинения относились населенные пункты, имевшие предприятия промышленности, коммунального хозяйства, торговли, учебные заведения, культурно-просветительские и лечебные учреждения и насчиты-

вавшие не менее 6 тыс. человек, из которых абсолютное большинство составляли рабочие, служащие и члены их семей.

К категории городских поселков относились населенные пункты с населением не менее 2 тыс. человек, большинство которых составляли рабочие, служащие и члены их семей. К рабочим поселкам могли быть отнесены населенные пункты, расположенные при промышленных предприятиях, электростанциях, стройках, железнодорожных станциях с населением более 500 человек, из которых большинство составляют люди, по роду своей основной деятельности не связанные с сельским хозяйством [172, с. 270–271] (табл. 5.3).

Таблица 5.3

Административно-территориальное деление БССР на 1 января 1964 г. *

Область	Площадь, тыс. км ²	Районы		Сельсоветы	Городские поселения	
		сельские	городские		города	поселки городского типа
Брестская	33,2	11	–	230	12	17
Витебская	40,1	14	3	254	15	25
Гомельская	40,4	14	3	316	10	24
Гродненская	25,1	11	–	239	9	23
Минская	40,1	15	5	315	15	25
Могилевская	28,7	12	2	174	13	10
БССР	207,6	77	13	1528	74	124

*Источник [195, с. 6, 12, 29, 50, 73, 92, 114].

Таким образом, за 1954–1964 гг. административно-территориальное деление БССР претерпело существенные изменения. Из 12 областей к началу 1964 г. осталось 6. Из этих 6 областей 3 (Витебская, Гродненская и Минская) подвергались серьезным укрупнениям по 2 раза – в 1954 и 1960 г. Площадь Брестской области за этот период возросла в 2,5 раза, Витебской – в 2 раза, Гомельской – в 2,6 раза, Гродненской – в 1,9 раза, Минской – в 1,9 раза, Могилевской – в 1,4 раза (подсчитано по [178, с. 296], [195, с. 12, 29, 50, 73, 92, 114]).

В среднем размеры области увеличились в 2 раза (с 17,35 до 34,7 тыс. км²), при этом разница в размерах самой маленькой области (25,2 тыс. км² – Гродненская область) и самой большой (40,5 тыс. км² – Минская область) составила 1,6 раза (в 1953 г. – 1,7 раза). В среднем на область приходилось 13 районов, их количество колебалось от 11 в Брестской области до 15 – в Минской (разница в 1,4 раза). Среднее количество сельсоветов на область – 257: от 174 в Могилевской области до 317 – в Минской (разница в 1,8 раза).

Количество районов сократилось на 54 % – со 175 в 1954 г. до 77 к началу 1964 г. Из оставшихся 77 районов республики 75 районов за указанный период подвергались расширению (в прежних границах сохранились только Могилевский район Могилевской области и Поставский район Витебской области). При этом Лепельский район Витебской области укрупнялся 4 раза – в 1956, 1960, 1961 и декабре 1962 г., 8 районов (Брестский Брестской области, Щучинский и Слонимский Гродненской области, Борисовский, Пуховичский и Слуцкий Минской области, Оршанский и Глубокский Витебской области) укрупнялись трижды, 35 районов – дважды, остальные 31 район – по одному разу. К тому же из 98 упраздненных за 1956–1962 гг. районов БССР 28 районов сами, до своей ликвидации, укрупнялись, причем 7 из них (Ивацевичский и Логишинский районы Брестской области, Дятловский район Гродненской области, Ушачский район Витебской области, Узденский, Воложинский и Старобинский районы Минской области) – дважды.

В Брестской области из оставшихся после декабрьской (1962 г.) реорганизации 11 районов 1 укрупнялся трижды, 8 районов – дважды, 2 района – по одному разу, по Витебской области из 14 районов укрупнялись 13 (1 – четырежды, 2 – трижды, 6 – дважды, 4 – по одному разу), по Гомельской области укрупнялись все 14 оставшихся района (6 районов – дважды, 8 – по разу), по Гродненской области – также все 11 районов (2 района – трижды, 6 районов – дважды, 3 района – по разу), по Минской области укрупнялись все 15 районов (3 района – трижды, 6 – дважды, 6 – по разу), по Могилевской области из 12 оставшихся районов укрупнялись 11 (3 района – дважды, 8 районов – по разу).

Наибольшая интенсивность перестройки районного звена административно-территориального деления БССР за 1956–1962 гг. наблюдалась по Витебской области, наименьшая – по Могилевской. «Коэффициент интенсивности районной перестройки» (соотношение

всех случаев упразднения районов и количества оставшихся в итоге районов) (по нисходящей) выглядит так: Витебская область – 2,6, Гродненская и Брестская – по 2,45, Минская – 2,2, Гомельская – 1,9, Могилевская – 1,2.

В 41 случае из 98 территории упраздненных районов включались в состав одного из соседних районов целиком, в 29 случаях распределялись между двумя районами, в 21 случае – между тремя, в 7 – между четырьмя (Гресский район Минской области, Домановичский Гомельской области, Дрибинский и Кричевский Могилевской области, Желудокский Гродненской области, Ореховский и Ульский Витебской области).

В целом, в 1954–1964 гг. вопросы реформирования районного звена административно-территориального деления решались исключительно опытным путем, путем проб и ошибок, проверкой эффективности того или иного варианта временем. Отсутствовали научные разработки по этой проблеме, позволявшие бы видеть преобразуемый район в перспективе и комплексно.

В целях реформирования районной системы можно было использовать определенный опыт районной планировки, которая осуществлялась в целях оптимального размещения всех видов производства района, строительства и рационального использования его территории. Планировка сельских районов проводилась в границах производственной специализации или же (чаще всего) в границах административных районов. Правильное размещение населенных пунктов, объектов культурно-бытового обслуживания, дорог, мелиоративных сооружений, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, по производству стройматериалов экономило значительные средства. Например, специалисты «Белгипросельстроя» разработали проект по наиболее рациональной организации территории и размещению строительства по Глубокскому району Витебской области. Этот проект давал экономию в 90 млн р. только по устройству дорог, линий электропередач, строительству культурно-бытовых учреждений [176, д. 1423, л. 32]. Однако схемы районной планировки в деле реформирования административно-территориального деления республики не учитывались – ни в одном документе 1954–1964 гг. нет упоминаний об использовании методики и результатов районной планировки в реорганизации административно-территориальных единиц.

5.2. Административно-территориальное деление БССР в 1965–1991 годы

После смещения Н. С. Хрущева на октябрьском Пленуме ЦК КПСС 1964 г. и на волне критики «волюнтаризма и субъективизма» руководство БССР признало поспешность и необоснованность декабрьской (1962 г.) районной реорганизации и уже в декабре 1964 г. обратилось с просьбой в ЦК КПСС разрешить разукрупнение ряда сельских районов: «Многие районы оказались слишком крупными и трудно управляемыми, значительно усложнилось руководство колхозами и совхозами, возникло много дополнительных трудностей в обслуживании населения, что вызывает вполне законное недовольство» [175, д. 649, л. 222].

Действительно, 26 из 77 районов значительно превышали по площади среднереспубликанский, и без того очень высокий, показатель в 2,7 тыс. км². В Гродненской области таких районов было 2, в Брестской – 4, в Минской – 5, в Витебской и Гомельской – по 6 районов. За счет разукрупнения 42 районов предлагалось воссоздать 23 района, ликвидированных в декабре 1962 г. [175, д. 649, л. 222–227]. В наибольшей степени сокращению подлежали Мозырский район (на 3,2 тыс. км²), Березовский (на 2,3 тыс. км²), Любанский (на 2,2 тыс. км²), Глубокский и Червенский (на 1,9 тыс. км² каждый), Кировский (на 1,8 тыс. км²), Ельский (на 1,7 тыс. км²) [175, д. 650, л. 256–272].

Ограничителем в образовании новых районов вновь (как и в предыдущих случаях укрупнения) выступали спущенные из Москвы штаты работников и фонд заработной платы органов управления административно-территориальных единиц, а также инерция прежней линии на обязательное сокращение затрат по содержанию административно-управленческого аппарата. В связи с этим некоторые очень крупные районы оставались в старых границах, так как они, по мнению белорусского руководства, «располагают несколько лучшими объективными условиями, имеют хорошие дороги, большинство населенных пунктов обслуживается автобусным транспортом». Вместе с тем отдельные вновь образуемые районы (Малоритский, Наровлянский, Россонский) по своим характеристикам уступали среднереспубликанским показателям (особенно по площади пахотных земель, количеству колхозов и совхозов), что объяснялось спецификой этих территорий, сложностью оперативного управления и административ-

но-хозяйственного обслуживания населения. Районы эти находились на сильно заболоченной местности, пахотные земли были разбросаны мелкими участками между лесными и болотистыми массивами.

6 января 1965 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР были образованы 23 новых района в границах до реорганизации 1962 г. и с прежними административными центрами (за исключением бывшего Старобинского района, центр которого был перемещен в г. Солигорск) [172, с. 287–291]. Количество районов в республике возросло до 100 (табл. 5.4).

Таблица 5.4

**Административно-территориальное деление БССР
на 7 января 1965 г. [196, с. 7]**

Административно-территориальная единица	Площадь, тыс. км ²	Районы		Сельсоветы	Городские поселения	
		сельские	городские		города	поселки городского типа
Брестская область	32,7	14	–	232	12	17
Витебская область	40,1	18	3	253	15	25
Гомельская область	40,4	18	3	314	10	24
Гродненская область	25,2	15	–	232	9	24
Минская область	40,4	19	–	310	14	25
г. Минск	0,1	–	5	–	1	1
Могилевская область	28,7	16	2	179	13	10
БССР	207,6	100	13	1520	74	126

Но и после этой реорганизации многие районы по-прежнему оставались крупными и трудно управляемыми. Более чем по 3 тыс. км² имели 6 районов, от 2,5 до 3 тыс. км² – 14 районов. Часто такие районы объединяли различные природные и почвенные зоны, что требовало учета их специфики при проведении всего комплекса агротехнических мероприятий. В условиях сложившейся системы руководства по вертикали областные и районные власти нередко принимали решения без

учета особенностей таких зон, и поэтому руководители хозяйств разных природно-почвенных зон были крайне заинтересованы в существовании «своих» районов. Многие населенные пункты по-прежнему были удалены от своих райцентров на расстояние более 100 км (Слуцкий, Дзержинский, Несвижский районы Минской области, Речицкий и Светлогорский районы Гомельской области и ряд других). При этом плохое состояние дорог делало связь с райцентрами крайне затруднительной даже при меньших расстояниях [192, д. 1572, л. 2, 26, 68, 95; д. 1895, л. 25].

После январского укрупнения районов количество жалоб в республиканские и союзные органы не уменьшалось, при этом большинство их исходило уже от руководителей хозяйств и организаций, а не от отдельных граждан, и касались они чаще всего не переноса райцентра из одного населенного пункта в другой, а восстановления районов в прежних территориальных границах [192, д. 1672, л. 61, 63, 84].

В декабре 1965 – январе 1966 г. областные партийные и советские органы власти внесли предложения воссоздать в БССР еще 18 районов путем разукрупнения 38 существовавших. Необходимость такой реорганизации объяснялась, во-первых, большими размерами существовавших районов и сложностью оперативного руководства хозяйственными субъектами, во-вторых, значительной отдаленностью (от 150 до 60 км) многих хозяйств от райцентров при отсутствии нормальных путей сообщения, в-третьих, тяготением населения к прежним райцентрам, в-четвертых, спецификой природно-климатических и почвенных условий местностей, требующей воссоздания оправдавших себя в прошлом районов [192, д. 91, л. 12, 68–70, 111, 119, 126–127].

После уточнений и согласований 4 июля 1966 г. в ЦК КПСС были высланы белорусские предложения о создании 17 и разукрупнении 36 районов. Вновь, по сути, предлагалось восстановить фактически в старых границах 11 районов, ликвидированных в декабре 1962 г., и по 3 района, ликвидированных в августе 1959 г. и апреле 1962 г. [175, д. 680, л. 122–138].

Центральные органы власти СССР эти предложения поддержали и Указом Президиума Верховного Совета БССР от 30 июля 1966 г. «Об образовании новых районов Белорусской ССР» была проведена последняя в истории Советской Белоруссии крупная реорганизация

районной системы: за счет разукрупнения 36 районов были созданы 17 «новых» сельских районов [172, с. 291–294] (табл. 5.5).

Таблица 5.5

Административно-территориальное деление БССР на 1 июля 1967 г.*

Административно-территориальная единица	Площадь, тыс. км ²	Районы		Сельсоветы	Городские поселения	
		сельские	городские		города	поселки городского типа
Брестская область	32,3	16	–	231	13	16
Витебская область	40,1	21	3	255	16	25
Гомельская область	40,4	21	3	314	10	24
Гродненская область	25,0	17	–	232	9	23
Минская область	40,8	22	–	313	14	25
г. Минск	–	–	5	–	1	1
Могилевская область	29,0	20	2	199	13	11
БССР	207,6	117	13	1544	76	125

*Источник [197, с. 322–340].

Однако и после этого разукрупнения ходатайства населения о восстановлении районов не прекращались. С просьбами о восстановлении в 1967 г. обращались жители бывших Дрибинского района Могилевской области, Уваровичского, Туровского и Комаринского районов Гомельской области, Езерищенского и Холопеничского районов Витебской области. Однако все эти заявления получали стандартный

ответ: «Заявление рассмотрено. Удовлетворить просьбу не представляется возможным» [192, д. 1895, л. 3–4, 13–14, 17, 25, 65].

Протестные настроения населения в условиях отсутствия действенной системы демократического контроля за властными структурами неизбежно в своем абсолютном большинстве принимали традиционную «жалобную» форму обращения к всемогущей высшей власти для защиты своих интересов. Однако эффективность таких обращений в 60-е гг. резко снижается – аппарат снизу доверху превращался в единую корпоративную структуру, защищавшую свои интересы сообща.

Только в редких случаях протестные настроения населения принимали форму самоорганизации как отголосок последнего в истории СССР всплеска искреннего энтузиазма довольно широких слоев населения, веривших в «светлые идеалы» и позитивные изменения в стране и стремившихся утвердить свое право на участие в преобразованиях, вызванного идеей «развернутого строительства коммунизма».

Наиболее организованные формы приняла попытка восстановления бывшего Уваровичского района Гомельской области, который был упразднен в апреле 1962 г., а его 15 сельсоветов распределены между Буда-Кошелевским (основная часть) и Гомельским районами. Здесь использовались и многочисленные обращения населения в областные, республиканские и союзные инстанции, и стихийные митинги, и создание по инициативе рядовых коммунистов специальной комиссии с задачей «пробивать» вопрос о восстановлении района, и кампания по выборам (март 1967 г.) в Верховный Совет БССР и местные Советы [198, д. 5, л. 356–381], [199, д. 43, л. 279, д. 47, л. 165]. Однако добиться восстановления района не удалось.

В целом, восстановление многих поспешно ликвидированных в «хрущевский» период районов в тех условиях было и целесообразно, и необходимо и с точки зрения оптимизации территориальных пределов компетенций партийных, советских и хозяйственных органов, и с точки зрения интересов населения (табл. 5.6). Правда, сам этот процесс носил характер «чрезвычайщины» и больше был рассчитан на укрепление доверия к новому руководству со стороны партийно-государственного аппарата среднего звена управления. В качестве «фона» было использовано недовольство части населения (прежде всего жителей ликвидированных райцентров) для обоснования проводившихся в 1965–1966 гг. административно-территориальных пре-

образований, но только в тех случаях, когда это недовольство вписывалось в рамки интересов партийно-советской номенклатуры. Вся реорганизация свелась к возвращению к административно-территориальному делению до его последней реорганизации в декабре 1962 г. Вместе с тем это свидетельствует, что проводившаяся в период Н. С. Хрущева линия на отход от сталинского принципа дробления административно-территориальных единиц в целом была признана правильной и отвечавшей реалиям жизни.

Таблица 5.6

Средние параметры района БССР после реорганизаций 1962–1966 гг.*

Параметры	1962 г. (апрель)	1962 г. (декабрь)	1965 г. (январь)	1966 г. (июль)
Площадь, тыс. км ²	1,7	2,7	2,1	1,86
Население, тыс. человек	52,7	84,2	64,1	54,1
Площадь пашни, тыс. га	49,8	79,5	60,7	51,9
Колхозов и совхозов	22	35	29	25

*Источник [175, д. 587, л. 253; д. 649, л. 225, 232; д. 680, л. 122].

После районной реорганизации 1966 г. до 1991 г. административно-территориальное деление БССР практически не изменилось. Принцип «стабильности», проводившийся в годы правления Л. И. Брежнева в противовес многочисленным перестройкам «хрущевского» периода, ярко проявился в системе административно-территориального деления. Такой подход отвечал прежде всего интересам среднего партийного и советского управленческого звена (уровень областей и районов). В новых условиях их положение и перспективы стали предсказуемы, они «врастали» в должности, обзаводились необходимыми связями и опасность все это потерять при очередной административно-территориальной реорганизации (как в годы Н. Хрущева) им уже не грозила.

Перемены в административно-территориальном делении республики с 1967 по 1991 г. прежде всего проявились в сокращении

числа сельсоветов: с 1 544 в 1967 г. до 1 480 к началу 1991 г. [173, д. 2 824, л. 2], [197, с. 322].

С ликвидацией последствий аварии на ЧАЭС 1986 г. было связано образование Указом Президиума Верховного Совета БССР от 29 декабря 1989 г. нового района в Могилевской области – Дрибинского (прежний Дрибинский район был ликвидирован в сентябре 1959 г., а его 12 сельсоветов были распределены между Горецким, Мстиславским, Шкловским и Чаусским районами). В Могилевской области в наибольшей степени радиационному загрязнению подвергся Краснопольский район, территория которого оказалась практически вся непригодна для проживания, что требовало переселения значительной массы местного населения в другие районы. Сами жители этого района неоднократно обращались в местные партийные и советские органы власти с просьбой создать новый район и переселить их на его территорию [200, д. 1638, л. 129].

Учитывая эти настроения, 17 октября 1989 г. Могилевский облисполком принял решение «Об образовании Дрибинского района Могилевской области» с центром в д. Дрибин в составе 5 сельсоветов Горецкого района и 1 сельсовета Шкловского района как местности, «наиболее благоприятной для проживания, размещения производственной базы, комплексной застройки и по чистоте территории» [173, д. 2764, л. 67].

Несмотря на несогласие республиканского Министерства финансов, считавшего образование нового маленького района нецелесообразным расходом бюджетных средств, 29 декабря 1989 г. Совет Министров БССР поддержал предложение о создании Дрибинского района [200, д. 1634, л. 124; д. 1638, л. 133].

В 1983 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР от 18 января было утверждено «Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства Белорусской ССР». Впервые в БССР был принят документ, регламентировавший все вопросы административно-территориального деления республики в соответствии с Конституцией БССР и объединивший в одном правовом акте различные нормативные документы по этим аспектам. Образование и упразднение областей, установление и перенесение их административных центров осуществлялось Верховным Советом БССР, а в период между его сессиями – Президиумом Верховного Совета республики. К ведению Президиума Верховного Совета БССР относилось установление и изменение границ и районного деления областей,

образование и упразднение районов, районов в городах, установление и перенесение административных центров районов. К компетенции исполкомов областных Советов народных депутатов были отнесены образование и упразднение сельсоветов, установление и перенесение их административных центров, установление и изменение границ сельсоветов. Таким образом, в этой части повторялся уже сложившийся в республике механизм решения вопросов административно-территориального деления. Небольшие изменения были внесены в классификацию городских поселений (наряду с городами, городскими и рабочими поселками были включены в перечень городских поселений курортные поселки), условия отнесения населенных пунктов к этим поселениям, порядок учета и регистрации административно-территориальных единиц [201, с. 361–366].

Вместе с тем в 70-е гг. было немало сделано по подготовке новых вариантов реорганизации существовавшего административно-территориального деления БССР. С конца 60-х гг. в СССР актуальной становится идея долгосрочного комплексного планирования социально-экономического развития страны. Она была озвучена в докладе Л. И. Брежнева на XXIV съезде КПСС (1971 г.) и вошла в принятые съездом Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971–1975 гг.: «Осуществить разработку долгосрочного перспективного плана развития народного хозяйства СССР, используя для этого прогнозы научно-технического прогресса, роста населения страны, природных ресурсов и другие» [202, с. 67, 295]. В БССР, в соответствии с традициями того времени, на II Пленуме ЦК КПБ 14 июля 1971 г. были утверждены мероприятия по выполнению решений XXIV съезда КПСС. Среди прочего Госстрою республики совместно с Госпланом БССР, обкомам КПБ и облисполкомам было поручено разработать «Схему размещения и развития городских и сельских поселений БССР до 2000 г.» [203, д. 2642, л. 66].

6 августа 1975 г. Президиум Совета Министров БССР одобрил основные положения «Схемы размещения и развития городских и сельских поселений БССР до 2000 г.» и поручил Госстрою и Госплану БССР утвердить их. Предполагалось, что эта Схема будет использована при разработке перспективных планов, выполнении работ по районной планировке, составлении генеральных планов населенных мест, специализированных схем развития транспорта, инженерного обеспечения и обслуживания населения [203, д. 2642, л. 31, 183].

В основу «Схемы» легли 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». Предполагалось, что такие новые групповые системы расселения позволят обеспечить совершенствование структуры производства, расширят возможности удовлетворения основных потребностей населения в выборе профессии, образования, услуг и отдыха и помогут нивелировать огромные диспропорции в развитии городских поселений [203, д. 2642, л. 39].

В «Схеме» была предложена конкретная модель расселения в республике. Низший уровень – местные (межхозяйственные) системы расселения должны были представлять собой 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 составила 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. Предполагалось, что кроме местного центра в состав этой системы будут входить в среднем 4–6 перспективных сельских населенных пунктов. 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 мин (или около 12 км) [203, л. 39 об.].

Второй уровень – районные системы группового расселения – должны были формироваться из нескольких местных систем. В качестве центра районной системы группового расселения 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 пара-

метры 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) [203, л. 39 об.–40].

Третий уровень – межрайонные системы группового расселения – должны были представлять собой развитые территориально-хозяйственные комплексы, формировавшиеся из нескольких районных систем на базе крупного промышленного и культурного центра. Схема размещения этих межрайонных систем носила ярко выраженное радикально-кольцевое построение, в центре которого находился г. Минск.

Таким образом, всего предполагалось создать 659 местных систем расселения, 59 районных систем группового расселения и 14 межрайонных систем расселения [203]. Это, по сути, и был проект коренной административно-территориальной реорганизации: авторы «Схемы» прямо указывали, что формирование таких систем расселения приведет к необходимости преобразования сложившегося административно-территориального деления [203, л. 43]. К тому же опыт начала 60-х гг. (создание ТПКСУ при сохранении административных районов в прежних размерах) наглядно показал все негативные моменты несовпадения производственно-экономических территориальных и административно-территориальных единиц.

«Схема» была новой попыткой реализовать известный с 20-х гг. принцип совмещения экономического и административного районирования в новых условиях. Хотя сами авторы «Схемы» ни разу не ссылались на опыт 20-х гг., однако преемственность с теорией и практикой административно-хозяйственной реформы 20-х гг. очевидна. Предложенная «Схема» базировалась на принципах, разработанных еще в те годы: принцип интегративного экономического районирования, принцип специализации экономических районов и их кооперации в общегосударственном масштабе, энергетический принцип, принцип совмещения экономического и административного районирования.

В 1982 г. Совет Министров БССР утвердил новую откорректированную «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 [200, д. 255, л. 68].

Работа по дальнейшей теоретической разработке системы территориальной организации БССР продолжалась. Однако основные положения «Схем» на практике воплотить не удалось. С ними про-

изошло то же, что и со многими предложениями по совершенствованию системы управления экономикой (нередко довольно смелыми и предвосхитившими многие идеи «перестроечного» периода) – они так и остались для руководства лишь плодами абстрактной теоретической мысли, грозившими в случае из реализации нарушением уже привычного уклада жизни партийного и советского чиновника.

В начальный период перестройки вновь усилился интерес к идеям экономического районирования. В 1987 г. БелНИИП городостроительства была разработана «Генеральная схема комплексной организации БССР», положения которой вошли в «Схему развития и размещения производительных сил Белорусской ССР на период до 2005 г.» и в соответствии с которыми предполагалось создание 20 территориальных комплексов межрайонного (внутриобластного) масштаба и 338 местных территориальных систем расселения [204, д. 1337, л. 127]. Таким образом, намечалось перейти к новой двухзвенной системе административно-территориального деления: территориальные комплексы – местные системы расселения.

Местные системы расселения должны были иметь транспортную доступность в пределах 30–35 мин, площадь в среднем 500 км² (от 1100 до 400 тыс. км²) и среднюю численность 25 тыс. человек (от 250 до 7 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 этих местных систем составили бы территориальный комплекс. Территориальные параметры и границы местных систем в основном вписывались в существовавшие административные границы районов и областей (несовпадение с границами районов затрагивало только 2,8 % территории республики, областей – 6,2 %) [205, с. 200–205, 209].

Однако и эти предложения по-прежнему рассматривались прежде всего как одно из возможных средств для совершенствования планирования социально-экономического развития республики, но не как реальная программа перестройки системы административно-территориального деления БССР.

В этот период продолжалось усложнение внутригородского административно-территориального деления. Указом Президиума Верховного Совета БССР от 25 июня 1969 г. в Минске за счет разукруп-

нения существовавших 5 районов было образовано 2 новых района – Первомайский и Центральный [172, с. 281].

За период с 1951 по 1969 г. территория Минска увеличилась в 1,8 раза (с 7,4 до 13,8 тыс. га), численность населения – в 2,7 раза (с 316 до 842 тыс. человек), объем промышленного производства – в 12 раз (с 220 до 2613 млн р.). В городе появились новые крупные жилые массивы – Зеленый Луг, Восток, Чижовка и др. При этом планировалось значительное расширение Минска к 1975 г.: территория – до 17,8 тыс. га (в 1,3 раза), численность населения – до 1 130 тыс. (в 1,3 раза), объем промышленного производства до 4 544 млн р. (в 1,7 раза) [172, д. 722, л. 135–136].

Все это объективно приводило к росту объемов нагрузки на райисполкомы и с целью более равномерного ее распределения на управленческий персонал и «повышения организаторской и политической работы среди населения» и было признана необходимость создания новых 2 районов.

В апреле 1977 г. вновь районное деление Минска изменилось – было образовано еще 2 новых района: Московский и Партизанский [171, д. 1355, л. 47].

В 70-е гг. кроме Минска быстро росли города Гродно, Брест, Могилев, Гомель и Бобруйск: за 1970–1979 гг. число жителей Гродно возросло на 47 %, Бреста – на 46 %, Могилева – на 44 %, Гомеля – на 41 %, Бобруйска – на 40 % [173, д. 2018, л. 179]. Именно в этих городах в 70-е гг. и произошли изменения в административно-территориальном делении.

В декабре 1973 г. в г. Гомеле создается новый административный район – Советский [206, д. 264, л. 145]. В апреле 1978 г. было оформлено деление Бреста и Гродно на административные районы: в Бресте образованы Ленинский и Московский районы, в Гродно – Ленинский и Октябрьский [171, д. 1392, л. 47]. В 1979 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР от 7 декабря в Могилеве был создан новый, третий городской район [171, д. 1452, л. 124]. В 1980 г. введено районное деление Бобруйска (образованы Ленинский и Первомайский районы) [171, д. 1685, л. 257].

С началом периода «перестройки» наметилась противоположная тенденция. 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. А летом 1988 г. XIX Всесоюзная партконференция для поддержки этой реформы провозгласила курс на демократизацию всей общественной системы страны. Эти новые веяния проявились, в частности, в предложениях с мест об уменьшении числа городских районов с целью сокращения штатов административно-управленческого персонала и экономии средств на его содержание. В сентябре 1989 г. сессия Бобруйского городского Совета приняла решение о нецелесообразности районного деления города и необходимости ликвидации двух существовавших городских районов [173, д. 2765, л. 111]. В марте 1990 г. Брестский облисполком поддержал ходатайство Брестского городского Совета об упразднении районов в г. Бресте и официально обратился с этим предложением в Президиум Верховного Совета БССР [173, д. 2824, л. 18]. Однако на республиканском уровне решения так и не были приняты.

С 1965 по 1991 г. произошли серьезные изменения в статусе многих населенных пунктов республики. За этот период 5 деревень были переведены в категорию городских поселений (табл. 5.7).

Таблица 5.7

**Изменение административно-территориального статуса деревень
в 1965–1991 гг.***

Деревня	Район	Область	Новый статус	Дата Указа Президиума Верховного Совета БССР
Круглое	Круглянский	Могилевская	Городской поселок	22 августа 1967 г.
Лынтупы	Поставский	Витебская	Городской поселок	22 августа 1967 г.
Оболь	Шумилинский	Витебская	Рабочий поселок	30 сентября 1968 г.
Руба	Витебский	Витебская	Городской поселок	31 июля 1970 г.
Фаниполь	Дзержинский	Минская	Городской поселок	29 апреля 1984 г.

*Источник [172, с. 322].

Указом Президиума Верховного Совета БССР от 31 декабря 1965 г. населенный пункт Лукомль, где велось строительство Лукомльской ГРЭС, был преобразован в городской поселок Новолукомль [172, с. 311].

За этот период 3 поселка получили статус рабочих поселков: поселок торфопредприятия «1 Мая» Чашникского района Витебской области с одновременным переименованием в «Октябрьский» (январь 1967 г.), поселок Берестовица Берестовицкого района Гродненской области (декабрь 1975 г.), в 1978 г. получивший новое название «Пограничный», поселок Правдинский (декабрь 1977 г.) Пуховичского района Минской области. Статус городских поселков получили поселок Сосны (октябрь 1982 г.), в котором с 1965 г. размещался Институт ядерной энергетики АН БССР, с передачей в административное подчинение Заводскому райисполкому г. Минска, поселок Свислочский Пуховичского района Минской области (январь 1986 г.), где располагалась дирекция строящейся Минской атомной ТЭЦ, и поселок Сокол аэропорта «Минск-2» (февраль 1988 г.) [171, д. 1314, л. 84; д. 1380, л. 298; д. 2193, л. 99], [172, с. 325], [200, д. 1127, л. 10].

Указом Президиума Верховного Совета БССР от 24 июня 1968 г. рабочие поселки Березовка Лидского района и Красносельский Волковысского района Гродненской области, учитывая расположение на их территориях крупных промышленных предприятий (стеклозавод «Неман» в Березовке и цементный завод «Победа» в Красносельском), были переведены в категорию городских поселков [172, с. 322].

Два рабочих поселка сразу получили статус городов районного подчинения – Белоозерск Березовского района Брестской области (16 сентября 1970 г.) и Барань Оршанского района Витебской области (17 мая 1972 г.). Оба они были связаны с работой крупных предприятий (Белоозерск – крупная Березовская ГРЭС, Барань – завод «Красный Октябрь» союзного значения) [172, с. 312, 314].

Перевод деревень в категорию городских поселений и рабочих поселков в городские поселки и города наряду с моментами, положительными для их жителей (улучшение промышленного и продовольственного снабжения, рост финансирования социально-культурного и бытового секторов), для части жителей (специалистов учреждений просвещения, культуры, здравоохранения и сельского хозяйства)

приводил к серьезным потерям: эти категории теряли права на льготы по предоставлению бесплатных квартир с отоплением и освещением, а также на освобождение их от обложения сельхозналогом.

В наибольшей степени изменение статуса городских поселений прошло в связи с переводом городских поселков в города районного подчинения (табл. 5.8).

Таблица 5.8

Городские поселки, получившие статус городов районного подчинения в 1966–1991 гг.

Городской поселок	Район	Область	Дата Указа Президиума Верховного Совета БССР
Чашники	Чашникский	Витебская	7 февраля 1966 г.
Ивацевичи	Ивацевичский	Брестская	28 мая 1966 г.
Хойники	Хойникский	Гомельская	10 ноября 1967 г.
Дрогичин	Дрогичинский	Брестская	10 ноября 1967 г.
Березино	Березинский	Минская	7 марта 1968 г.
Любань	Любаньский	Минская	7 марта 1968 г.
Смолевичи	Смолевичский	Минская	7 марта 1968 г.
Новолукомль	Чашникский	Витебская	31 июля 1970 г.
Жабинка	Жабинковский	Брестская	23 декабря 1971 г.
Малорита	Малоритский	Брестская	23 декабря 1971 г.
Иваново	Ивановский	Брестская	11 марта 1971 г.
Буда-Кошелево	Буда-Кошелевский	Гомельская	31 декабря 1971 г.
Василевичи	Речицкий	Гомельская	19 ноября 1971 г.
Ельск	Ельский	Гомельская	19 ноября 1971 г.
Житковичи	Житковичский	Гомельская	19 ноября 1971 г.
Наровля	Наровлянский	Гомельская	3 ноября 1971 г.
Чечерск	Чечерский	Гомельская	3 ноября 1971 г.
Миоры	Миорский	Витебская	7 января 1972 г.
Ганцевичи	Ганцевичский	Брестская	6 декабря 1973 г.
Скидель	Гродненский	Гродненская	30 января 1974 г.

Каменец	Каменецкий	Брестская	24 июня 1983 г.
Копысь	Копысский	Минская	29 апреля 1984 г.
Заславль	Минский	Минская	14 августа 1985 г.
Березовка	Лидский	Гродненская	21 сентября 1990 г.
Дятлово	Дятловский	Гродненская	21 сентября 1990 г.
Крупки	Крупский	Минская	7 мая 1991 г.

*Источник [172, с. 311, 322], [173, д. 2294, л. 88; д. 2824, л. 74; д. 2802, л. 24, 28, 74].

Из 26 городских поселков, получивших новый статус, 21 были районными центрами, что и послужило основной причиной их перевода. Все эти райцентры соответствовали необходимым критериям по населению, располагая обычным для райцентра набором промышленных предприятий (лесхоз, отделение «Сельхозтехника», ПМК, предприятия пищевой промышленности и т. п.), а перспективы их развития главным образом связывались с расширением (реже – новым строительством) промышленных предприятий, базировавшихся на переработке местного сырья.

Из остальных 5 «нерайцентров» 3 горпоселка статус городов получили в связи с расположением на их территории крупных перспективных промышленных объектов (Новолукомль – Лукомльская ГРЭС, Скидель – крупнейший в БССР сахарный комбинат, Березовка – быстро развивавшийся стеклозавод «Неман»), Заславль – как экономический и историко-культурный центр, Василевичи – как своеобразный «центр» мелиорации гомельского Полесья [172, с. 311, 322].

За указанный период 5 городов районного подчинения получили статус городов областного подчинения: Рогачев Рогачевского района Гомельской области (27 февраля 1978 г.), Горки Горецкого района Могилевской области и Дзержинск Дзержинского района Минской области (29 октября 1982 г.), Сморгонь Сморгоньского района Гродненской области (24 марта 1986 г.) и Заславль Минского района Минской области (26 января 1987 г.) [171, д. 1771, л. 129; д. 1805, л. 165; д. 2575, л. 122; д. 2656, л. 207]. При этом все они по критерию «численность населения» не соответствовали предъявлявшимся законодательством требованиям, имея менее 40 тыс. жителей. Но учитывая значительный промышленный потенциал и серьезные перспективы их развития, этот статус получили Дзержинск, Сморгонь и Рогачев (в случае с Рогачевом огромную роль сыграли планы его превращения в крупную санаторно-курортную зону), Горки – как один из цен-

тров системы высшего образования, Заславль – как историко-культурный заповедник республиканского уровня.

В 1965 г. из списка городских поселений был исключен городской поселок Альбертин Слонимского района Гродненской области: решением Гродненского облсовета от 19 января он был включен в городскую черту г. Слонима [203, д. 1400, л. 3] (табл. 5.9).

Таблица 5.9

**Административно-территориальное деление БССР
на 1 января 1991 г. [173, д. 2824, л. 2]**

Административно-территориальная единица	Площадь, тыс. км ²	Районы		Городские поселения		Сельсоветы
		сельские	городские	города	поселки городского типа	
Брестская область	32,3	16	2	20	9	225
Витебская область	40,1	21	3	19	26	249
Гомельская область	40,4	21	4	17	17	299
Гродненская область	25,0	17	2	12	21	193
Минская область	40,8	22	–	19	23	307
г. Минск	–	–	9	1	3	–
Могилевская область	29,0	21	5	13	11	207
БССР	207,6	118	25	101	110	1 480

В 70–80-е гг. в системе административно-территориального деления четко проявилось основное противоречие развития СССР – постановка крупномасштабных проблем и задач, объективно требовавших своего решения, и отсутствие политической воли в их практической реализации. Необходимость совершенствования адми-

нистративно-территориального деления на теоретическом уровне признавалась, научные учреждения получали государственные заказы на разработку возможных вариантов его совершенствования, вновь была реабилитирована в начале 70-х гг. идея единства экономического и административно-территориального районирования, однако ничего практического в этом направлении (в том числе и в период «перестройки») сделано не было.

Таким образом, с 1954 г. господствовавшая в прежние годы линия на дробление административно-территориальных единиц сменяется прямо противоположной – главным становится линия на их укрупнение. Решающим мотивом в укрупнении административно-территориальных единиц выступало сокращение и удешевление административно-управленческого аппарата и обеспечение кадрами руководителей и специалистов колхозно-совхозного производства. К 1964 г. система административно-территориального деления БССР претерпела неоднократные трансформации, зачастую носившие импульсивный, малообоснованный характер. Вновь актуальными становятся идеи экономического районирования 20-х гг., однако попытка реализации принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования ни на уровне областей («совнархозовская реформа»), ни на уровне районов не удалась.

В первые годы правления Л. И. Брежнева инерция хрущевского реформаторства еще проявилась в сфере экономики («косыгинская» реформа 1965 г.), но в системе административно-территориального деления, после ликвидации в 1965–1966 гг. явных диспропорций реорганизации 1962 г., курс на стабильность и неизменность проявился наиболее ярко. Административно-территориальное деление БССР за все последующие годы не претерпело никаких существенных изменений.

Даже «перестройка» оставила проблемы реорганизации административно-территориального деления на периферии своего внимания, ограничившись либо очередными нереализованными проектами реорганизации административно-территориального деления на основе его совмещения с экономическим районированием, либо общими пожеланиями и рассуждениями публицистического характера. Единственное для того времени более-менее серьезное изменение – образование Дрибинского района – было связано не с этими проектами, а со стремлением руководства республики минимизировать последствия аварии на ЧАЭС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исторический опыт административно-территориальных реорганизаций в БССР свидетельствует, что партийно-советское руководство рассматривало административно-территориальное деление как одно из средств реализации конкретных социально-экономических и политических задач. Сила этого средства определялась многочисленностью, разветвленностью и повсеместностью административно-территориальных органов управления и возможностью относительно быстрой перестройки (полной или частичной) самой системы административно-территориального деления в соответствии с новыми властными приоритетами.

Основным побудительным мотивом для всех административно-территориальных трансформаций в советский период истории было стремление партийно-государственного руководства создать адекватную каждому конкретному историческому периоду систему местного государственного управления, которая была бы в состоянии наиболее эффективно реализовать присущие каждому из этих периодов приоритетные задачи. Соответственно, и само административно-территориальное деление менялось с изменением или корректировкой этих властных приоритетов. Частными принципами, которыми руководствовались при административно-территориальных реорганизациях (в разной степени их проявления), были следующие:

– способность местных органов власти в пределах своей компетенции и поставленных сверху задач контролировать ситуацию на своей территории;

– экономия материальных средств и рациональное использование руководящих кадров (сосредоточение в органах власти узловых административно-территориальных единиц или их рассредоточение по низовым органам власти);

– соответствие административно-территориального и экономического районирования;

– выделение в качестве центров административно-территориальных единиц населенных пунктов, имевших в первую очередь значительное для окружавшей территории промышленное значение.

В условиях первых лет становления Советской власти и военных событий система административно-территориального деления менялась главным образом по инициативе с мест, а органы государственного управления приспособлялись к старой системе административно-территориального деления. Это в первую очередь было связано с тем, что до революции вопросы создания новой системы государственного управления лидерами большевиков, и главным образом В. И. Лениным, были только обозначены в самом общем виде.

В 1918–1921 гг. вопросы о территории Советской Белоруссии и изменении ее административно-территориального деления напрямую зависели от хода и исхода советско-польской войны. В связи с этим большинство проведенных административно-территориальных реорганизаций носили не системный, а тактический характер.

Широкая программа коренного социального переустройства общества требовала от пришедших к власти большевиков создания новой системы органов власти и соответствующей системы административно-территориального деления государства. С переходом к этапу мирного строительства, отказом от чрезвычайных мер (прежде всего в области экономики) и переходом к нэпу возникает и потребность, и возможность перестройки всей системы административно-территориального деления на принципах экономического районирования. Соответственно меняются роль и функции государственных органов управления, для которых экономические вопросы становятся основными. В результате административно-хозяйственной реформы середины 20-х гг. в БССР была создана новая система административно-территориального деления (округ – район – сельсовет), которая, несмотря на немалые проблемы, в целом соответствовала этим новым приоритетам, позволив реализовать задачу перераспределения функции центральных органов власти в пользу местных структур управления и определив пространственные пределы полномочий этих местных территориальных органов власти.

С конца 20-х гг. происходит отказ от нэпа, от идей экономического районирования и регионализации хозяйства и переход к политике форсированного строительства социализма с созданием отве-

чавшей ее сущности централизованной командной системы управления и новым перераспределением функций в пользу центральных органов власти. Основной задачей органов государственного управления становится задача максимального выполнения спущенных сверху планов индустриализации и массовой коллективизации сельского хозяйства, жесткий контроль за всеми процессами социалистической реконструкции на местах. Мобилизационная логика первых пятилеток неизбежно привела и к перестройке системы административно-территориального деления – основным становится процесс дробления административно-территориальных единиц, что позволяло при отсутствии экономических рычагов административными мерами добиваться решения поставленных задач и осуществлять постоянный и всеобъемлющий контроль за всем происходившим на подведомственной территории. И чем эта территория была меньше, тем проще и эффективнее было осуществлять этот контроль.

Пришедшее после смерти И. В. Сталина руководство во главе с Н. С. Хрущевым стремилось придать новый импульс развитию социализма в СССР, но уже без применения характерных для предыдущего периода репрессивных методов и средств. Вместе с тем курс на демократизацию общества и социальную переориентацию экономики не имел четкого выражения, его рамки и цели ограничивались сложившимися у руководства прежними представлениями о социализме и «социалистичности» тех или иных возможных изменений. Свое влияние оказывали и интересы борьбы за власть в «постсталинском» высшем партийно-советском руководстве СССР. Направления реформаторских усилий определялись на основе вычленения «узких мест», возникавших в общественной практике и лежавших на поверхности. Н. Хрущев и его соратники, чей стиль управления сложился в самый расцвет сталинского режима, в реализации своего курса, с одной стороны, упор делали на давно знакомые и привычные методы апелляции к сознательности, энтузиазму и самоотверженности населения. С другой стороны, большие надежды связывались с реорганизацией управленческого аппарата, его упрощением и удешевлением, укреплением прежде всего среднего и низового руководящего звеньев.

Направления и характер изменений в административно-территориальном делении и СССР, и БССР в указанный период (укрупнение административно-территориальных единиц и попытка

возрождения принципа соответствия экономического и административно-территориального районирования) и определялся этой позицией высшего партийно-советского руководства. В 1956–1958 гг. процесс укрупнения областей, районов и сельсоветов не принял комплексный характер, реорганизация разных звеньев административно-территориального деления проходила изолированно друг от друга и разновременно. С 1959 г. процессу реорганизации советского административно-территориального деления в СССР и БССР попытались придать не только более широкие масштабы, но и комплексный характер, увязать изменения областного и районного звена в единое целое. В этот период по распоряжению союзного центра была предпринята попытка реализации принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования и реорганизации на этой основе сети сельских районов. Однако в большинстве случаев на практике это привело к механическому объединению районов в более крупные.

После прихода к власти в СССР Л. И. Брежнева в противовес хрущевским перестройкам был взят курс на обеспечение стабильности, который проявился в отказе от некоторых реформ, вызвавших прежде всего недовольство партийно-государственного аппарата. Среди прочего в первые годы правления Л. И. Брежнева в системе административно-территориального деления БССР, как и в целом в СССР, проводилось восстановление многих поспешно ликвидированных районов. Правда, сам этот процесс носил характер «чрезвычайщины» и больше был рассчитан на укрепление доверия к новому руководству со стороны партийно-государственного аппарата среднего звена управления. После этого административно-территориальное деление практически не менялось.

Власть в лице партийно-советской номенклатуры продемонстрировала и решимость, и возможность принимать и проводить решения, руководствуясь главным образом интересами управленческой системы и формальными ссылками на «мнение населения». В этот период – с 60-х гг. – возрастает самостоятельная роль аппарата управления, его всевластие и бесконтрольность. В условиях, когда репрессивный механизм сталинской эпохи был сломан, а другого реального механизма предотвращения бюрократизации не было создано, появляется благодатная почва для интенсивного «вырастания» бюрокра-

тии, для которой групповые интересы становятся нередко даже главнее интересов самой системы. Выросшая в этих условиях партийно-советская номенклатура и в условиях горбачевской «перестройки» не допустила никаких более или менее серьезных изменений в административно-территориальном делении, хотя некоторые попытки активной части населения на волне политики «гласности и демократизации» все же предпринимались, но безуспешно.

Значительное влияние на ход и результаты административно-территориальных преобразований играл учет экономических факторов. Оптимизация соотношения экономического и административно-территориального районирования рассматривалась в качестве одного из важнейших факторов, определяющих эффективность всей системы управления. Теоретически идеальным считается вариант, при котором административное устройство государства основывается на исторически сформировавшихся (или формирующихся) территориальных социально-экономических общностях вплоть до их совпадения.

В советский период истории было предпринято несколько попыток практической реализации принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования. Советский опыт показал, что сложность практической реализации принципа единства административно-территориального и экономического деления связана с наличием диалектического противоречия, заключающегося в необходимости устойчивости, стабильности административно-территориальных единиц и изменчивости границ экономических районов, требующей подвижности административно-территориальных границ. В связи с этим даже теоретически единство и полная пространственная совмещенность административно-территориальных единиц и экономических районов могут быть достигнуты только на исторически ограниченный период времени, после чего с неизбежностью вновь встает проблема либо частичного, либо полного реформирования административно-территориального устройства с целью приведения его в соответствие с новыми экономическими реалиями. В СССР и БССР ни одна попытка реализации принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования не была доведена до конца, так как прежде всего советское партийно-государственное руководство рассматривало административно-территориальное деление как средство реализации своих

властных приоритетов и изменяло его главным образом в соответствии с меняющимися представлениями о роли и месте управленческого аппарата в реализации этих приоритетов, учитывая экономические моменты прежде всего в качестве уточняющих показателей при определении конкретных границ новых административно-территориальных единиц. Принцип совмещения экономического и административно-территориального районирования в прошлом столетии и в теоретическом, и в практическом плане оказался актуальным только для стран социализма с их огосударствленной, планово-командной экономикой и не востребованным в странах с рыночной системой хозяйствования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Территориальная организация населения : учеб. пособие / под ред. Е. Г. Чистякова. – Москва : Вуз. учеб., 2005. – 188 с.
2. Основы теории государства и права / Свердл. юрид. ин-т ; отв. ред. С. С. Алексеев. – Москва : Юрид. лит., 1971. – 408 с.
3. Шафир, М. А. Административно-территориальное устройство Советского государства (Конституционные основы) / М. А. Шафир. – Москва : Наука, 1983. – 175 с.
4. Административно-территориальное устройство РСФСР: оценка опыта реформ 1957–1965 гг. / Акад. наук СССР, Ленингр. науч. центр, Ин-т соц.-экон. проблем ; Н. Т. Агафонов [и др.]. – Ленинград, 1990. – 60 с.
5. Ржевский, В. А. Территориальная организация Советского государства / В. А. Ржевский // Саратов. юрид. ин-т им. Д. И. Курского ; под общ. ред. И. Е. Фарбера. – Саратов : Приволж. книж. изд-во, 1966. – 144 с.
6. Круталевич, В. А. Республика Беларусь: административно-территориальное устройство / В. А. Круталевич. – Минск : ИООО «Право и экономика», 2001. – 271 с.
7. История Советской конституции (в документах) 1917–1956 / сост.: А. А. Липатов [и др.]. – Москва : Юрид. лит., 1957. – 1046 с.
8. Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускае Сацыялістычнае Савецкае Рэспублікі. – Менск : Выд. Кіраўніцтва Спраў СНК і Эканамічнае Нарады БССР, 1927. – 56 с.
9. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики с изменениями и дополнениями, принятыми Первой сессией Верховного Совета БССР 26 июля 1938 г. – Минск : Госиздат Белоруссии, отд. полит. лит., 1938. – 43 с.
10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочеред. седьмой сес. Верхов. Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г. – Москва : Юрид. лит., 1980. – 48 с.
11. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики : принята на внеочеред. девятой сес. Верхов. Совета БССР девятого созыва 14 апр. 1978 г. – Минск : Беларусь, 1978. – 63 с.
12. Свод законов Белорусской ССР : в 10 т. / Президиум Верхов. Совета БССР, Совет Министров БССР. – Минск : Беларусь. – Т. 1. – 1984. – 475 с.

13. Тимченко, И. А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление союзной республики / И. А. Тимченко. – Киев : Наукова думка, 1983. – 94 с.
14. Павловский, Р. С. Административно-территориальное устройство СССР / Р. С. Павловский, М. А. Шафир. – Москва : Юрид. лит., 1961. – 127 с.
15. Круталевич, В. А. Административно-территориальное устройство БССР / В. А. Круталевич. – Минск : Наука и техника, 1966. – 133 с.
16. Административно-территориальное устройство России: история и современность / А. В. Пыжиков [и др.] ; отв. ред. А. В. Пыжиков. – Москва : ОЛМА-ПРЕСС, 2003. – 320 с.
17. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев ; редкол.: М. М. Богуславский [и др.]. – 2-е изд., доп. – Москва : Совет. Энцикл., 1987. – 528 с.
18. Василевич, Г. А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник / Г. А. Василевич. – Минск : Книж. Дом, 2005. – 320 с.
19. Немцев, В. А. Правовые и организационные проблемы административно-территориального деления союзной республики (на материалах Восточной Сибири и Дальнего Востока) / В. А. Немцев // Иркутск. гос. ун-т им. А. А. Жданова. – Иркутск, 1974. – 227 с.
20. Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 154-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 188. – 2/1159.
21. Хилюк, М. А. Административно-территориальное и экономическое районирование СССР : лекция / М. А. Хилюк. – Киев : Киев. ин-т нар. хоз-ва им. Д. С. Коротченко, 1971. – 25 с.
22. Алампиев, П. М. Экономическое районирование СССР / П. М. Алампиев. – Москва : Госполитиздат, 1959. – 263 с.
23. Александрович, Я. М. Региональное планирование: Вопросы развития и размещения производительных сил БССР / Я. М. Александрович. – Минск : Наука и техника, 1982. – 192 с.
24. Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь: Основные положения. – Минск : М-во архитектуры и стр-ва Респ. Беларусь, 2001. – 70 с.
25. Лис, А. Г. Проблемы развития и размещения производительных сил Белоруссии / А. Г. Лис. – Москва : Мысль, 1972. – 276 с.
26. Лужин, А. В. Административно-территориальное устройство Советского государства / А. В. Лужин. – Москва : Юрид. лит., 1969. – 172 с.
27. Маргунский, С. Государственное строительство Белорусской ССР на первом этапе его развития / С. Маргунский. – Минск : Акад. наук БССР, 1953. – 113 с.

28. Маргунский, С. П. Государственное строительство БССР в годы восстановления народного хозяйства (1921–1925) / С. П. Маргунский. – Минск : Акад. наук БССР, 1966. – 286 с.
29. История государства и права Белорусской ССР : в 2 т. / под ред. С. П. Маргунского [и др.]; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск : Наука и техника, 1970. – Т. 1 (1917–1936 гг.). – 608 с.
30. История государства и права Белорусской : в 2 т. / под ред. С. П. Маргунского [и др.]; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск : Наука и техника, 1976. – Т. 2 (1937–1975 гг.). – 655 с.
31. Административно-территориальное устройство БССР : справ. : в 2 т. / Гл. арх. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права Акад. наук БССР ; редкол.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Беларусь, 1985–1987.
32. Круталевич, В. А. История Беларуси: становление национальной державности (1917–1922) / В. А. Круталевич. – 2-е изд., доп. – Минск : ИООО «Право и экономика», 2003. – 592 с.
33. Памяць: Ашмянскі раён: Гісторыка-дакументальная хроніка / рэдкал.: Г. К. Кісялеў [і інш.]. – Мінск : БЕЛТА, 2003. – 686 с.; Памяць: Гісторыка-дакументальная хроніка Бераставіцкага раёна / укл.: М. І. Пацэнка. – Мінск : БЕЛТА, 1999. – 624 с.; Памяць: Гісторыка-дакументальная хроніка Брэсцкага раёна / укл.: В. П. Россіхін. – Мінск : БЕЛТА, 1998. – 574 с.; Памяць: Вілейскі раён: Гісторыка-дакументальная хроніка / рэдкал.: Г. К. Кісялеў [і інш.]. – Мінск : БЕЛТА, 2003. – 702 с.; Памяць: Гісторыка-дакументальная хроніка Віцебска : у 2 кн. / рэдкал.: Г. П. Пашкоў (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск : БелЭн, 2002; Памяць: Гісторыка-дакументальная хроніка Дзяржынскага раёна / рэд.-склад. А. І. Валахановіч. – Мінск : БЕЛТА, 2004. – 704 с.; Памяць: Гісторыка-дакументальная хроніка Жлобіна і Жлобінскага раёна / рэдкал.: Г. П. Пашкоў [і інш.]. – Мінск : БелЭн, 2000. – 752 с. (і інш.).
34. Брестская область / Н. А. Александров [и др.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск : Беларусь, 1987. – 205 с.; Витебская область / В. Г. Скопа [и др.]. – Минск : Беларусь, 1988. – 189 с.; Гомель : энцикл. справ. / ред. И. П. Шамякин. – Минск : Белорус. Совет. энцикл., 1991. – 528 с.; Гомельская область / С. П. Бобырь [и др.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск : Беларусь, 1988. – 174 с.; Гродно : энцикл. справ. / Л. В. Аржаева [и др.]. – Минск : Белорус. Совет. энцикл., 1989. – 438 с.; Малые диаспоры в 20–30-е годы XX века : анализ. материалы и док. Гос. арх. Гомел. обл. / сост.: В. П. Пичуков [и др.]; под ред. В. П. Пичукова. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2008. – 250 с.; Могилевская область / П. А. Ляровский [и др.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск : Беларусь, 1988. – 174 с.; Пичуков, В. П. Гомельщина многонациональная (20–30-е

- годы XX века). Вып. 1 / В. П. Пичуков, М. И. Старовойтов. – Гомель : ГГУ им. Ф. Скорины, 1999. – 235 с. (и др.).
35. Энциклапедыя гісторыі Беларусі : у 6 т. / Беларус. Энцикл. ; рэдкал.: Г. П. Пашкоўскі (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск : БелЭн, 1993–2003.
36. Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Беларусі / склад. М. І. Камінскі. – Мінск : Беларус. Савец. Энцикл., 1985. – 100 с.
37. Вішнеўскі, А. Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі : вучэб. дапам. / А. Ф. Вішнеўскі, І. У. Вішнеўская. – Мінск : ТетраСистемс, 2005. – 192 с.; Кузнецов, Н. Н. История государства и права Белоруссии : пособие / И. Н. Кузнецов, В. А. Шелкопляс. – Минск : Тесей, 2004. – 319 с.; Юхо, Я. А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі : дапам. : у 2 ч. / Я. А. Юхо. – Мінск : РІВШ БДУ, 2003. – Ч. 2. – 275 с.
38. Игнатенко, И. М. Октябрьская революция и самоопределение Белоруссии / И. М. Игнатенко. – Минск : Навука і тэхніка, 1992. – 254 с.; Ладысеў, У. Ф. На пераломе эпох: станаўленне беларускай дзяржаўнасці (1917–1920 гг.) / У. Ф. Ладысеў, П. І. Бригадзін. – Мінск : БДУ, 1999. – 128 с.; Платонов, Р. Тернистый путь к свободе: К вопросу о становлении белорусской национальной государственности / Р. Платонов, Н. Сташкевич // Неман. – 1992. – № 10–11.
39. По воле народа: Из истории образования БССР и создания КПБ. Документы и материалы / Ин-т истории партии при ЦК КПБ; сост.: М. Ф. Шумейко [и др.]. – Минск : Беларусь, 1988. – 256 с.
40. Из истории установления Советской власти в Белоруссии и образования БССР. Документы и материалы из истории Белоруссии : в 4 т. / Ин-т истории Акад. наук БССР, Арх. упр. БССР; редкол.: А. Н. Азаров [и др.]. – Минск : Акад. наук БССР, 1954. – Т. 4. – 515 с.
41. Борисенок, Ю. А. Белорусско-российское пограничье в 1918–1941 годах / Ю. А. Борисенок // Вопр. истории. – 2004. – № 12. – С. 105–112.
42. Вопросы экономического районирования СССР. Сборник материалов и статей (1917–1929 гг.) / под ред. Г. М. Кржижановского. – Москва : Госполитиздат, 1957. – 343 с.
43. Борьба за Советскую власть в Белоруссии. 1918–1920 гг. : сб. док. и материалов : в 2 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ, Арх. упр. при Совете Министров БССР, Центр. гос. арх. Совет. Армии, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР. – Минск : Беларусь, 1968–1971. – Т. 1 (февраль 1918 – февраль 1919 г.) / сост.: Э. Л. Козловская [и др.]. – 1968. – 604 с.
44. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 1. 1918–1927. – 1983. – 527 с.

45. Деятельность Центрального Комитета партии в документах (события и факты). Сентябрь 1918 г. – январь 1919 г. / Изв. ЦК КПСС. – 1989. – № 6. – С. 154–179.
46. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 60. – Оп. 3.
47. Знешняя палітыка Беларусі : зб. дак. і матэрыялаў / Пастаян. Каміс. Савета Рэсп. Нац. Сходу Рэсп. Беларусь па міжнар. справам і нац. бяспецы, М-ва замеж. спраў Рэсп. Беларусь, Бел. дзярж. ун-т, Бел. навук.-даслед. ін-т дакументазнаўства і арх. справы ; рэдкал.: І. І. Антановіч (старшыня) [і інш.] ; склад.: У. М. Міхнюк [і інш.]. – Т. 1 (1918–1922 гг.). – Мінск : БелНДІДАС, 1997. – 395 с.
48. Государственный архив общественных объединений Гомельской области (ГАООГО). – Фонд 1. – Оп. 1.
49. Алешко, В. А. Барановичи: Историко-экономический очерк / В. А. Алешко, М. И. Потемкин. – Минск : Полымя, 1991. – 125 с.
50. Энцыклапедыя гісторыі Беларусі : у 6 т. / рэдкал.: Г. П. Пашкоў (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск : БелЭн, 1993–2003. – Т. 1. А-Беліца / М. В. Біч [і інш.]. – 494 с.
51. Прохоров, В. В. Образование Гомельской губернии / В. В. Прохоров // Науч.-информ. бюл. Арх. Упр. при Совете Министров БССР. – 1960. – № 1(8). – С. 23–30.
52. Гомельская область / С. П. Бобырь [и др.]. – Минск : Беларусь, 1988. – 175 с.
53. Лазько, Г. Г. Вопрос о принадлежности Гомельщины в контексте большевистской политики «самоопределения» народов (рубеж 1918–1919 гг.) / Г. Г. Лазько // Проблемы славяноведения : сб. науч. ст. и материалов. – Брянск : ООО «Ладомир», 2008. – Вып. 10. – С. 120–125.
54. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). – Фонд 71. – Оп. 3.
55. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 1.
56. ГАГО. – Фонд 24. – Оп. 1.
57. Административно-территориальное устройство БССР : справ. : в 2 т. / Глав. арх. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права Акад. наук 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.
58. Борьба за Советскую власть в Литве в 1918–1920 гг. : сб. док. / Ин-т истории Акад. наук Лит. ССР, Ин-т истории партии при ЦК КП Литвы, Арх. упр. при Совете Министров Лит. ССР, Центр. гос. арх. Лит. ССР ; сост.: А. Гайгалайте [и др.]. – Вильнюс : Минтис, 1967. – 475 с.
59. Революционные комитеты БССР и их деятельность по упрочению Советской власти и организации социалистического строительства

- (июль–декабрь 1920 г.): сб. док. и материалов / Ин-т философии и права Акад. наук БССР, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР; сост.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск: Изд-во Акад. наук БССР, 1957. – 522 с.
60. Административно-политическое строение СССР. По материалам НКВД РСФСР. Ч. 1–2 / сост.: С. И. Сулькевич. – Ленинград: Север.-Запад. отд. гл. конторы «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», 1924. – Ч. 1. Изменения административно-территориальных делений СССР за период с 1917 года по 1924 год. – 251 с.
61. ГАГО. – Фонд 48. – Оп. 1.
62. НАРБ. – Фонд 8. – Оп. 1.
63. Российский Государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). – Фонд 17. – Оп. 3.
64. Борьба за Советскую власть в Белоруссии. 1918–1920 гг.: сб. док. и материалов: в 2 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ, Арх. упр. при Совете Министров БССР, Центр. гос. арх. Совет. Армии, Центр. гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР. – Минск: Беларусь, 1968–1971. – Т. 2 (февраль 1919–1920 гг.) / сост.: Т. Ф. Карева [и др.]. – 1971. – 632 с.
65. Статистический ежегодник России 1912 г. 1 отдел. Территория и население / Изд. Центр. Стат. Ком. М.В.Д. – Санкт-Петербург, 1913. – XVI. – 122 с.
66. НАРБ. – Фонд 101. – Оп. 1.
67. НАРБ. – Фонд 34. – Оп. 1.
68. НАРБ. – Фонд 30. – Оп. 1.
69. НАРБ. – Фонд 693. – Оп. 1.
70. НАРБ. – Фонд 6. – Оп. 1.
71. Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик: сб. док. и материалов. 1917–1936: в 3 т. / редкол.: М. П. Георгадзе (гл. ред.) [и др.]. – Москва: Госполитиздат–Госюриздат, 1959–1960. – Т. 2 (1917–1922). – Москва: Госюриздат, 1960. – 615 с.
72. Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Белорусской Социалистической Советской Республики (СУ БССР). – 1922. – № 11.
73. НАРБ. – Фонд 48. – Оп. 1.
74. Архангельский, Б. Д. Местечко и местечковый вопрос / Б. Д. Архангельский // Савец. буд-ва. – 1928. – № 3–4. – С. 32–42.
75. ГАГО. – Фонд 428. – Оп. 1.
76. Административно-политическое строение СССР. По материалам НКВД РСФСР. Ч. 1–2 / сост.: С. И. Сулькевич. – Ленинград: Север.-Запад. отд. гл. конторы «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», 1924. – Ч. 2.

- Перечень республик, областей, губерний, уездов и волостей СССР по данным на 1 мая 1924 г. – 372 с.
77. Ленин, В. И. Тезисы по национальному вопросу / В. И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – 5-е изд. – Москва : Гос. изд-во полит. лит., 1961. – Т. 23. – С. 314–322.
78. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 1.
79. Беларусь. Нарысы гісторыі эканомікі, культуры і рэвалюцыйнага руху / пад. агул. рэд.: А. Сташэўскі [і інш.]. – Менск : Выд. ЦВК БССР, 1924. – 322 с.
80. Краткий отчет Госплана / Гос. Плановая Комис. при СТО ; ред. В. П. Глебов. – Москва : Ред.-изд. отд. Гос. Общеплановой Комис. при СТО, 1924. – 242 с.
81. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.): в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – Москва : Политиздат, 1983–1989. – Т. 3 (1922–1925 гг.). – 1984. – 494 с.
82. Документы и материалы о работе комиссии Оргбюро ЦК РКП(б) по подготовке вопроса «О взаимоотношениях РСФСР и независимых республик» к Пленуму Центрального Комитета партии (6 окт. 1922 г.) / сост.: В. Горный [и др.] // Изв. ЦК КПСС. – 1989. – № 9. – С. 191–218.
83. Стенографический отчет VII Всебелорусского Съезда Советов. – Минск : Изд-во ЦИК БССР, 1925. – 312 с.
84. VI Всебелорусский Съезд Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов : стенограф. отчет. – Минск : Изд-во ЦИК БССР, 1924.
85. НАРБ. – Фонд 63. – Оп. 1.
86. Отчет правительства VII Всебелорусскому съезду Советов. – Минск : Изд-во ЦИК БССР, 1925. – 371 с.
87. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 1.
88. Игнатовский, В. Белоруссия: территория, население, экономика. Важнейшие моменты истории. Экономический очерк Советской Белоруссии и ее округов / В. Игнатовский, А. Смолич. – Минск : Изд-во СНК БССР, 1925. – 94 с.
89. Дыло, Я. Вялікая рэформа (Вынікі райёнавання) / Я. Дыло // Савец. Беларусь. – 1924. – 13 вер.
90. Районирование Белоруссии (Докладная записка Госплана БССР) // Савец. буд-ва. – 1926. – № 8–9. – С. 121–140.
91. Практическое разрешение национального вопроса в Белорусской Социалистической Советской Республике. По материалам Национальной комиссии ЦИК БССР : в 2 ч. – Минск : Изд-во

- Нацкомис. ЦИК БССР, 1927–1928. – Часть II. Работа среди национальных меньшинств. – 1928. – 162 с.
92. СУ БССР. – 1924. – № 13. – Ст. 114–118.
93. СУ БССР. – 1925. – № 31. – Ст. 290–292.
94. Бюллетень СНК БССР. – 1925. – № 1. – С. 14–15.
95. Административно-территориальное деление Союза ССР и список важнейших населенных пунктов с хронологическим перечнем постановлений об изменении границ губерний, областей и республик с 1917 по 1929 г. / НКВД РСФСР, стат. отд. – 8-е изд. – Москва : [б. и.], 1929. – 321 с.
96. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – Москва : Политиздат, 1983–1989. – Т. 4 (1926–1929 гг.). – 1984. – 575 с.
97. ЦК РКП(б)-ВКП(б) и национальный вопрос 1918–1933 гг. / сост.: Л. Г. Гатагова [и др.]. – Москва : РОССПЭН, 2005. – Кн. 1. – 784 с.
98. Савецкая Беларусь. – 1927. – 26 чэрв.
99. Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Белорусской Социалистической Советской Республики Белоруссии (СЗ БССР). – 1927. – № 32. – Ст. 162.
100. СЗ БССР. – 1927. – № 36. – Ст. 192.
101. СЗ БССР. – 1929. – Отд. 1. – № 36. – Постановление 210.
102. ГАГО. – Фонд 156. – Оп. 1.
103. Сокольский, Н. К итогам административно-экономического районирования СССР / Н. Сокольский // Совет. стр-во. – 1928. – № 2. – С. 61–81.
104. Адамович, И. Рационализация советского аппарата в БССР / И. Адамович // Совет. стр-во. – 1927. – № 5–6. – С. 26–30.
105. СЗ БССР. – 1928. – № 6. – Ст. 36.
106. Зборнік партыйных і савецкіх пастаноў, рэзалюцый і цыркуляраў у галіне савецкага будаўніцтва. – Мінск : В-ва ЦВК БССР, 1929. – 138 с.
107. СЗ БССР. – 1929. – № 37. – Постановление 210.
108. Индустриализация Белорусской ССР (1926–1941) : сб. док. и материалов / Глав. арх. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та м-л при ЦК КПСС, Центр. Гос. арх. Октябр. революции и социалист. стр-ва БССР ; под ред. В. Н. Жигалова [и др.] ; отв. сост. Л. Н. Яценко. – Минск : Беларусь, 1975. – 467 с.
109. Фема, В. Мэтоды дробнага эканомічнага раёнаваньня / В. Фема // Соцыялістыч. буд-ва. – 1930. – № 1. – С. 49–59.
110. Экономика Советской Белоруссии. 1917–1967 гг. / Акад. наук БССР, Ин-т экономики ; Ф. С. Мартинкевич (отв. ред.). – Минск : Наука и техника, 1967. – 571 с.

111. Сталин, И. Отчетный доклад Центрального Комитета на XVI съезде ВКП(Б) / И. Сталин // Вопр. ленинизма. – 9-е изд., доп. – Москва : Парт. изд-во, 1932. – С. 487–577.
112. НАРБ. – Фонд 101. – Оп. 1.
113. Хацкевіч, А. Ліквідацыя акруг і узмацненне раённага і сельскага апарату / А. Хацкевіч // Соцыялістыч. буд-ва. – 1930. – № 11–12. – С. 141–157.
114. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС ; общ. ред. А. Г. Боголюбова [и др.]. – 9-е изд., доп. и испр. – Москва : Политиздат, 1983–1989. – Т. 5 (1929–1932 гг.). – 1984. – 446 с.
115. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов : в 6 т. / Ин-т истории партии при ЦК КПБ – фил. Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск : Беларусь, 1983–1987. – Т. 2. (1928–1932 гг.). – 1984. – 511 с.
116. Градзянскі, Л. Палепшыць кіраўніцтва, умацаваць раён / Л. Градзянскі // Соцыяліст. буд-ва. – 1932. – № 1–2. – С. 149–156.
117. Картотека районов БССР 1932 г. / Кіраўніцтва нар.-гасп. вучоту БССР ; рэд. З. Кацнельсон. – Мінск : Галоўлітбел, 1933 (старонкі не пранумэраваны).
118. СЗ БССР. – 1931. – № 15. – Постановление 134.
119. Административно-территориальное деление Союза ССР на 15 июля 1934 г. / ЦИК Союза ССР. – Москва : Изд-во «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1934. – XXVI, 350 с.
120. СЗ БССР. – 1931. – № 9. – Постановление 73.
121. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – Москва : Политиздат, 1983–1989. – Т. 6 (1933–1937 гг.). – 1985. – 430 с.
122. БССР к XI з'езду Саветаў / Кіраўніцтва нар.-гасп. учота БССР ; прадрова : нач. Кіраўніцтва нар.-гасп. учота БССР Владзімірскі. – Менск : Друк. БелАН, 1935. – 128 с.
123. СЗ БССР. – 1935. – № 10. – Постановление 55.
124. СЗ БССР. – 1935. – № 17. – Постановление 90.
125. СЗ БССР. – 1935. – № 25. – Постановление 137.
126. СЗ БССР. – 1938. – № 2. – Постановление 1.
127. РГАСПИ. – Фонд 17. – Оп. 162.
128. ГАООГО. – Фонд 69. – Оп. 2а.
129. Сталин, И. О проекте Конституции Союза ССР : Докл. на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 нояб. 1936 г. / И. Сталин // Вопр. ленинизма. – 11-е изд. – Москва : Гос. изд-во полит. лит., 1947. – С. 507–534.

130. Сталин, И. Отчетный доклад на XVIII съезде партии о работе ЦК ВКП(б) 10 марта 1939 г. / И. Сталин // Вопр. ленинизма. – 11-е изд. – Москва : Гос. изд-во полит. лит., 1947. – С. 564–611.
131. Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускай Совецкай Соцыялістычнай Рэспублікі. – Мінск : Белпартв-ва ЦК КП(б)Б, 1937. – 30 с.
132. Матарыялы да справаздачы Ураду X з'езду Саветаў БССР. – Мінск : Выданьне Кіраўніцтва спраў СНК і Эканамічнае нарады БССР, 1931. – 249 с.
133. СЗ БССР. – 1932. – № 19. – Постановление 74 ; № 51. – Постановление 307.
134. Вялікі, А. Крах «польскага эксперымента» / А. Вялікі // Беларус. мінуўшчына. – 1996. – № 6. – С. 48–51.
135. СЗ БССР. – 1934. – № 45. – Постановление 217.
136. СЗ БССР. – 1934. – № 47. – Постановления 234–237.
137. СЗ БССР. – 1935. – № 24. – Постановления 126, 127.
138. СЗ БССР. – 1936. – № 14. – Постановление 62.
139. СЗ БССР. – 1936. – № 14. – Постановления 60, 61.
140. СЗ БССР. – 1938. – № 1. – Постановление 22.
141. СЗ БССР. – 1938. – № 1. – Постановления 38, 39.
142. СЗ БССР. – 1938. – № 1. – Постановления 26–44.
143. ГАООГО. – Фонд 69. – Оп. 4.
144. Ракаў, Я. Г. Палеская вобласць БССР : паліт.-экан. нарыс / Я. Г. Ракаў. – Мінск : Дзяржв-ва Беларусі, 1939. – 30 с.
145. СЗ БССР. – 1938. – № 1. – Постановление 70.
146. СЗ БССР. – 1938. – № 5. – Постановление 39.
147. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 октября 1938 г. / Информ.-стат. отд. при Секретариате Президиума Верхов. Совета СССР. – Москва : Власть Советов, 1938. – XXIII, 327 с.
148. Всесоюзная перепись населения 1939 г.: Основные итоги / под ред. Ю. А. Полякова. – Москва : Наука, 1992. – 256 с.
149. ГАГО. – Фонд 1230. – Оп. 1.
150. Сборник Законов Белорусской ССР и Указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1955 / Президиум Верхов. Совета БССР. – Минск : Госиздат БССР, 1956. – 347 с.
151. Западная Белоруссия (Статистический справочник) / Госплановая комис. при СНК БССР и УНХУ БССР. – Минск : Изд-во Госплана при СНК БССР и УНХУ БССР, 1939. – 143 с.
152. Назаўсёды разам: Да 60-годдзя ўз'яднання Заходняй Беларусі з БССР / пад рэд. М. П. Касцюка [і інш.]. – Мінск : БелЭн, 1999. – 256 с.
153. Круталевіч, В. А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917–1945 гг.) / В. А. Круталевіч, І. А. Юхо. – Мінск : Беларус. навука, 1998. – 238 с.

154. Куманев, Г. А. Рядом со Сталиным / Г. А. Куманев. – Смоленск : Русич, 2001. – 528 с.
155. Материалы районирования Западных областей Белорусской ССР / ЦК КП(б)Б. – Минск : Изд. ЦК КП(б)Б, 1940. – VII, 239 с.
156. Прамова дэпутата Панамарэнка П. К. на VII сесіі Верхоўнага Савета СССР / П. К. Панамарэнка / Бальшавік Беларусі. – 1940. – № 7–8. – С. 25–29.
157. Сальков, А. П. Восточная Пруссия в планах послевоенного переустройства Европы / А. П. Сальков // Вопр. истории. – 2003. – № 12. – С. 27–46.
158. СЗ БССР. – 1938. – № 13. – Ст. 112.
159. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). – Фонд 7523. – Оп. 10.
160. ГАРФ. – Фонд 7523. – Оп. 9.
161. ГАРФ. – Фонд 7523. – Оп. 11.
162. Минск : энцикл. справ. / редкол.: П. В. Бровка (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Гл. ред. БСЭ, 1980. – 424 с.
163. СЗ БССР. – 1938. – № 3. – Постановление 19.
164. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1941 г. / Информ.-стат. отд. при Секретариате Президиума Верхов. Совета СССР. – 3-е изд., доп. – Москва : Изд-во «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1941. – 436 с.
165. Власов, В. А. Советский государственный аппарат (Основные принципы организации и деятельности) / В. А. Власов. – Москва : Госюриздат, 1951. – 424 с.
166. Административно-территориальное деление союзных республик : доп. к справ., вып. 1941 г. (изм., происшедшие за период с 1 янв. 1941 г. по 1 окт. 1944 г.) / Информ.-стат. отд. при Секретариате Президиума Верхов. Совета СССР. – Москва : Изд-во «Известия Советов депутатов трудящихся СССР», 1944. – 110 с.
167. Документы и материалы по истории советско-польских отношений : в 12 т. / редкол.: совет. часть: И. А. Хренов (отв. ред.) [и др.]; пол. часть: И. Гонсаровская-Грабовская (отв. ред.) [и др.]; Акад. наук СССР, Ин-т славяноведения, Пол. Акад. наук, Сектор истории совет.-пол. отношений. – Москва : Наука, 1963–1986. – Т. 8. Январь 1944 – декабрь 1945 г. – 1974. – 680 с.
168. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1-е января 1946 г. / Информ.-стат. отд. при Секретариате Президиума Верхов. Совета СССР. – 4-е изд., доп. – Москва : Известия, 1946. – VI, 484 с.
169. РГАСПИ. – Фонд 17. – Оп. 122.
170. ГАРФ. – Фонд 7523. – Оп. 15.

171. НАРБ. – Фонд 968. – Оп. 1.
172. Сборник законов Белорусской ССР и Указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1975 : в 3 т. / Верхов. Совет БССР ; сост.: Е. Я. Бурдзевецкий [и др.]. – Минск : Беларусь, 1974–1976. – Т. 1. – 1974. – 672 с.
173. НАРБ. – Фонд 968. – Оп. 2.
174. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам : сб. док. : в 4 т. (1917–1957 гг.) / сост.: В. Н. Малин [и др.]. – Москва : Госполитиздат, 1958. – Т. 3 (1946–1952 гг.). – 704 с.
175. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 62.
176. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 81.
177. ГАРФ. – Фонд 7523. – Оп. 58.
178. Белорусская ССР. Административно-территориальное деление на 1-е января 1947 г. / Информ.-стат. отд. Президиума Верхов. Совета БССР. – Минск : Госиздат БССР, ред. полит. лит., 1947. – 300 с.
179. НАРБ. – Фонд 30. – Оп. 5.
180. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам : сб. док. : в 4 т. (1917–1957 гг.) / сост.: В. Н. Малин [и др.]. – Москва : Госполитиздат, 1958. – Т. 4 (1953–1957 гг.). – 864 с.
181. ГАООГО. – Фонд 144. – Оп. 61.
182. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1975 : в 4 т. / редкол.: В. И. Васильев [и др.]. – Москва : Изв. Советов депутатов трудящихся СССР, 1975. – Т. 1. – 718 с.
183. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 марта 1954 г. / Информ.-стат. отд. при Президиуме Верхов. Совета БССР. – 8-е изд. – Москва : Известия, 1954. – 488 с.
184. Белорусская ССР. Административно-территориальное деление на 1 июля 1955 г. / Информ.-стат. отд. при Президиуме Верхов. Совета БССР. – 2-е изд. – Минск : Госиздат БССР, ред. полит. лит., 1955. – 285 с.
185. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 4.
186. Административно-территориальное устройство БССР : справ. : в 2 т. / Гл. арх. упр. при Совете Министров БССР, Ин-т философии и права Акад. наук БССР ; редкол.: В. А. Круталевич [и др.]. – Минск : Беларусь, 1985–1987. – Т. 2. (1944–1980 гг.) / сост.: С. Д. Гриневич [и др.]. – 1987. – 283 с.
187. Мазуров, К. Воспоминания, выступления, интервью / К. Мазуров. – Минск : Хата, 1999. – 360 с.
188. Саушкин, Ю. Г. Новое экономическое районирование / Ю. Г. Саушкин. – Москва : Знание, 1963. – 32 с.
189. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.) : в 15 т. / Ин-т

- марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – Москва : Политиздат, 1983–1989. – Т. 9 (1956–1961 гг.). – 1985. – 574 с.
190. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – Москва : Политиздат, 1983–1989. – Т. 10 (1961–1965 гг.). – 1985. – 493 с.
191. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 92.
192. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 5.
193. Белорусская ССР в цифрах : крат. стат. сб. / ЦСУ при Совете Министров БССР. – Минск : Госстатиздат, Белорус. отд-ние, 1963. – 284 с.
194. ГАООГО. – Фонд 144. – Оп. 99.
195. Белорусская ССР. Административно-территориальное деление на 1-е января 1964 г. / Отд. по вопросам работы Советов Президиума Верхов. Совета БССР ; сост.: Х. А. Аксельрод [и др.]. – 3-е изд. – Минск : Беларусь, 1964. – 199 с.
196. Белорусская ССР в цифрах за 1964 г. : крат. стат. сб. / ЦСУ при Совете Министров БССР. – Минск : Статистика, Белорус. отд-ние, 1965. – 271 с.
197. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик. На 1 июля 1967 г. / Президиум Верхов. Совета СССР ; сост.: В. А. Кравцов [и др.]. – Москва : Известия, 1967. – 655 с.
198. ГАООГО. – Фонд 144. – Оп. 124.
199. ГАООГО. – Фонд 144. – Оп. 127.
200. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 10.
201. Свод законов Белорусской ССР : в 10 т. / Президиум Верхов. Совета БССР, Совет Министров БССР. – Минск : Беларусь, 1984–1988. – Т. 1. – 1984. – 475 с.
202. Материалы XXIV съезда КПСС. – Москва : Политиздат, 1971. – 320 с.
203. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 9.
204. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 10.
205. Шпит, Ю. В. Принципы и методы комплексной территориальной организации регионов (на примере Генеральной схемы комплексной территориальной организации Белорусской ССР) / Ю. В. Шпит // Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / А. В. Томашевич [и др.] ; под ред. В. С. Фатеева. – Минск : Навука і тэхніка, 1991. – С. 185–225.
206. ГАООГО. – Фонд 1174. – Оп. 8.