

С.А. ЕЛИЗАРОВ

РЕОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ БССР В 1965–1966 гг.

Раскрываются вопросы реорганизации административно-территориального деления БССР в 1965–1966 гг. как результат изменения приоритетов советского руководства на новой стадии развития СССР. Для исследования проблемы привлекаются архивные материалы, впервые вводимые автором в научный оборот.

The article studies the character of reorganization of the administrative and territorial division of the BSSR from 1965 to 1966 as a result of change in the priorities of the new soviet leaderships at the new stage of the development of the USSR. The problem is investigated with the use of historical records mainly put into scientific circulation for the first time.

Административно-территориальное деление – это деление территории унитарного государства или субъектов федеративного государства на определенные типовые части, имеющие упорядоченную структуру и иерархичность, в пределах которых функционируют органы местного управления в соответствии с их правами, полномочиями и обязанностями. В СССР партийно-советское руководство всегда рассматривало административно-территориальное деление как одно из средств реализации конкретных социально-экономических приоритетов. Мощь этого средства определялась многочисленностью, разветвленностью и повсеместностью административно-

территориальных органов управления и возможностью относительно быстрой перестройки (полной или частичной) самой административно-территориальной системы.

В период правления Н.С. Хрущева (1953–1964 гг.) предыдущая линия на дробление административно-территориальных единиц сменилась на прямо противоположную – главной становится линия на их укрупнение, основным мотивом которого стало стремление добиться сокращения и удешевления административно-управленческого аппарата и обеспечение кадрами руководителей и специалистов прежде всего колхозов и совхозов.

Административно-территориальное деление БССР на 1 января 1964 г.

Область	Районы		Сельсоветы	Городские поселения	
	сельские	городские		города	поселки городского типа
Брестская	11	—	230	12	17
Витебская	14	3	254	15	25
Гомельская	14	3	316	10	24
Гродненская	11	—	239	9	23
Минская	15	—	315	14	24
г. Минск	—	5	—	1	1
Могилевская	12	2	174	13	10
БССР	77	13	1528	74	124

В СССР за 1954–1963 гг. количество областей сократилось со 127 до 104, районов – с 4368 до 1833, сельсоветов – с 73 730 до 39 898¹. Советская Белоруссия не являлась исключением – здесь за этот период были ликвидированы 6 из 12 областей, количество районов сократилось со 175 до 77, сельсоветов – с 2520 до 1540. Из оставшихся 77 районов республики 75 районов за указанный период подвергались расширению, при этом Лепельский район Витебской области укрупнялся 4 раза, 8 районов – трижды, 35 – дважды, остальные 31 район – по одному разу. К тому же из 98 районов БССР, упраздненных за 1956–1962 гг., 28 районов сами до своей ликвидации укрупнились, причем 7 из них – дважды². Наиболее радикально изменился облик административно-территориального деления БССР в результате декабрьской (1962 г.) районной реорганизации: вместо существовавших 123 районов в республике остались только 77 (табл. 1).

Декабрьская (1962 г.) реорганизация районной системы сразу же вызвала поток жалоб от населения в различные партийные и советские инстанции. Главным образом обращались жители бывших райцентров, недовольные, что в их населенных пунктах, потерявших свой прежний статус, прекращалось экономическое и социально-культурное развитие, ухудшалось обеспечение населения промышленными товарами. Так, в письме рабочих совхоза «Дрибинский» Горецкого района Могилевской области состояние бывшего райцентра упраздненного Дрибинского района после его присоединения к Горецкому району характеризовалось следующим образом: «...самые лучшие товары остаются в Горках... Все лето не было селедки, нет в продаже ни цемента, ни кирпича и т. д. Ухудшилось медицинское обслуживание, уехало много хороших врачей, так как им нет условий. А поэтому население едет на лечение в Горки или в Могилев. Всякое строительство в Дрибине заморожено». В письме на имя секретаря ЦК КПБ П.М. Машерова население бывшего Ушачского района Витебской области сообщало: «...после ликвидации района не уделяется почти никакого внимания на г. п. Ушачи, так как Лепельский район большой и начальство не в состоянии досмотреть все. У нас и плохое снабже-

ние населения, плохо изучается потребность населения, не строятся торговые точки...»³

Смещение Н.С. Хрущева на октябрьском Пленуме ЦК КПСС 1964 г. с высших партийных и советских должностей было в значительной мере обусловлено недовольством партийно-советского аппарата постоянными и непредсказуемыми по своим результатам реорганизациями. Пришедший к власти Л.И. Брежнев в противовес предыдущему периоду взял курс на обеспечение «стабильности», в первые годы проявившийся в отказе от некоторых прежних реформ, вызывавших прежде всего недовольство партийно-советской номенклатуры.

На волне развернувшейся критики хрущевского «волютаризма 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»⁴.

В БССР 26 из 77 районов по площади значительно превышали и без того очень высокий среднереспубликанский показатель (2,7 тыс. км²): в Брестской области – 4 района, в Минской – 5, в Могилевской – 3, в Гродненской – 2, в Витебской и Гомельской – по 6 районов. За счет разукрупнения 42 районов предлагалось воссоздать 23 района, ликвидированных в декабре 1962 г. 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)⁵.

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, инерция прежней линии на обязательное сокращение затрат по содержанию административно-управленческого аппарата. В связи с этим

некоторые очень крупные районы оставались в старых границах. 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 в то время объяснялось спецификой этих территорий, сложностью оперативного управления и административно-хозяйственного обслуживания населения. Районы эти находились на сильно заболоченной местности, пахотные земли были разбросаны мелкими участками между лесными и болотистыми массивами⁶.

Согласно Указу Президиума Верховного Совета БССР от 6 января 1965 г. «Об образовании новых районов Белорусской ССР» были образованы 23 новых района в своих прежних до декабрьской реорганизации 1962 г. границах и с прежними административными центрами (за исключением бывшего Старобинского района, центр которого был перемещен в г. Солигорск)⁷. Количество районов в республике возросло до 100 (табл. 2).

Незначительно изменились границы Минской, Могилевской и Гродненской областей за счет перехода некоторых сельсоветов из одной области в другую: территория Могилевской области увеличилась на 307 тыс. км², а территории Гродненской и Минской областей⁸ сократились соответственно на 114 и 193 тыс. км².

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. Нередко такие районы объединяли различные природные и почвенные зоны, требовавшие учета их специфики при проведении всего комплекса агротехнических мероприятий. В условиях сложившейся системы управления хозяйствами по вертикали чаще всего районное руководство издавало решения без учета особенностей таких зон, и поэтому руководители хозяйств разных природно-почвенных зон были крайне заинтересованы в существовании «своих» районов. Например, в Ляховичском районе Брестской области Ганцевичская зона резко отличалась от Ляховичской своей заболоченностью, а огромный лесной массив между зонами позволял поддерживать транспортную связь только через территорию соседней Минской области. То же самое

касалось бывшего Шарковщинского района Витебской области, чья территория была ранее поделена между Браславским и Миорским районами. Территория бывшего Шарковщинского района была специфической по природно-почвенным условиям и требовала особой системы ведения хозяйства, специальной агротехники, что мало учитывалось в укрупненных за счет этих территорий районах⁹.

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 др.). При этом плохое состояние дорог делало связь с райцентрами крайне затруднительной даже при меньших расстояниях.

После январского укрупнения (1965 г.) районов количество жалоб в республиканские и союзные органы не уменьшалось: большинство их исходило от руководителей хозяйств и организаций и касались они необходимости восстановления ликвидированных ранее районов в их прежних территориальных границах¹⁰. Так, в марте 1965 г. в ЦК КП Белоруссии поступил протокол совещания партийно-советского актива г. п. Туров от 21 марта 1965 г. с просьбой восстановить Туровский район, который в апреле 1962 г. был включен в состав Житковичского района Гомельской области. Этот протокол, как и ряд писем от населения бывшего Туровского района, содержал перечень конкретных претензий к руководству Житковичского района: плохое обеспечение Туровской зоны продовольственными и промышленными товарами, отсутствие регулярного автобусного движения и связи с райцентром Житковичи, проблемы с завозом водным путем ГСМ, удобрений и других народнохозяйственных грузов. Бюро Гомельского ОК КПБ, рассмотрев на своем заседании эти заявления, признало справедливыми содержащиеся в письмах проблемы, при этом зафиксировав тот факт, что собрание партийно-советского актива не проводилось, а его протокол является «фиктивным». Однако при этом свое отношение к проблеме целесообразности восстановления Туровского района обком четко не высказал, хотя фактически признал обособленное положение территории бывшего Туровского района в составе Житковичского района¹¹.

Таблица 2

Административно-территориальное деление БССР на 7 января 1965 г.

Область	Районы		Сельсоветы	Городские поселения	
	сельские	городские		города	поселки городского типа
Брестская	14	–	232	12	17
Витебская	18	3	253	15	25
Гомельская	18	3	314	10	24
Гродненская	15	–	232	9	24
Минская	19	–	310	14	25
г. Минск	–	5	–	1	1
Могилевская	16	2	179	13	10
БССР	100	13	1520	74	126

Административно-территориальное деление БССР на 1 июля 1967 г.

Область	Районы		Сельсоветы	Городские поселения	
	сельские	городские		города	поселки городского типа
Брестская	16	–	231	13	16
Витебская	21	3	255	16	25
Гомельская	21	3	314	10	24
Гродненская	17	–	232	9	23
Минская	22	–	313	14	25
г. Минск	–	5	–	1	1
Могилевская	20	2	199	13	11
БССР	117	13	1544	76	125

В декабре 1965 – январе 1966 г. областные партийные и советские органы власти внесли предложения воссоздать в БССР 18 районов путем разукрупнения 38 существовавших. Необходимость такой реорганизации объяснялась, во-первых, большими размерами существовавших районов и сложностью оперативного контроля районными властями за работой колхозов и совхозов, 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 условий¹².

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.¹³

В июле 1966 г. произошла последняя в послевоенной истории крупная реорганизация районной системы республики. Указом Президиума Верховного Совета БССР от 30 июля 1966 г. «Об образовании новых районов Белорусской ССР» было создано 17 новых сельских районов, разукрупнению подверглись 36 районов (табл. 3)¹⁴.

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»¹⁵.

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 1960-е гг. резко снижается: аппарат снизу доверху превращался в единую корпора-

тивную 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 были 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 Советы¹⁶. Просьбы восстановить район мотивировались тем, что в составе Буда-Кошелевского района положение Уваровичской зоны значительно изменилось в худшую сторону: колхозы и совхозы Уваровичской зоны стали испытывать «большую дискриминацию со стороны районных организаций в обеспечении машинами, запчастями, удобрениями», при этом сдавая государству «несоизмеримо больше, чем буда-кошелевские хозяйства»; сократилось снабжение населения промышленными и продовольственными товарами; обострились проблемы, связанные с работой системы бытового обслуживания населения; не принимались реальные меры по благоустройству г. п. Уваровичи и т. п. Однако добиться восстановления района не удалось.

Районное и областное руководство считало эти предложения необоснованными, обвинив инициаторов восстановления Уваровичского района в «демагогии и нарушении партийной дисциплины». Однако письма продолжали поступать, что вынудило ЦК КПБ 14 сентября 1967 г. принять специальное постановление «О письмах из Буда-Кошелевского района Гомельской об-

ласти по поводу восстановления бывшего Уваровичского района», в котором восстановление Уваровичского района было признано нецелесообразным. Вместе с тем по поручению ЦК КПБ руководство Гомельской области вынуждено было разработать план конкретных мероприятий по благоустройству не только г. п. Уваровичи, но и всех бывших райцентров области (г. п. Комарин, Тереховка, Туров, Василевичи, Копаткевичи и Азаричи), жители которых по примеру населения Уваровичей стали также активно направлять письма в различные инстанции с просьбами о восстановлении своих ликвидированных районов¹⁷. В парторганизациях Уваровичской зоны были проведены собрания по обсуждению постановления ЦК КПБ, которые прошли по жестко отлаженному сценарию: как отмечалось в информации, посланной Гомельским ОК КПБ в ЦК КПБ, «участники собраний подвергли резкой критике тех лиц, которые посредством подстрекательства и демагогии пытались ввести в заблуждение жителей г. п. Уваровичи по поводу восстановления бывшего Уваровичского района». В Уваровичской зоне за короткий срок побывали секретари обкома КПБ, председатель облисполкома, многие чиновники областного ранга, которые встречались с некоторыми авторами писем, после чего часть из них «категорически заявили, что писем в вышестоящие партийные и советские органы с просьбой ускорить восстановление Уваровичского района не писали»¹⁸.

В целом восстановление многих поспешно ликвидированных в «хрущевский» период районов в тех условиях было и целесообразно, и необходимо как с точки зрения оптимизации территориальных пределов компетенций партийных, советских и хозяйственных органов, так и с точки зрения интересов населения. Правда, сам этот процесс носил характер «чрезвычайщины» и больше был рассчитан на укрепление доверия к новому руководству со стороны партийно-госу-

дарственного аппарата среднего звена управления. В качестве «фона» было использовано недовольство части населения (прежде всего жителей городских поселений, утративших статус райцентров) для обоснования проводившихся в 1965–1966 гг. административно-территориальных преобразований, но только в тех случаях, когда это недовольство вписывалось в рамки интересов руководства. Вся реорганизация свелась к возвращению к административно-территориальному делению до его последней реорганизации в декабре 1962 г. Вместе с тем это свидетельствует о том, что проводившаяся в период правления Н.С. Хрущева линия на отход от сталинского принципа дробления административно-территориальных единиц в целом была признана правильной и отвечавшей реалиям жизни.

¹ См.: СССР. Административно-территориальное деление союзных республик. На 1 июля 1967 г. М., 1967. С. XIX.

² См.: Белорусская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1964 г. Мн., 1964. С. 174–194.

³ Национальный архив Республики Беларусь (далее – НАРБ). Ф. 4п. Оп. 62. Д. 1573. Л. 84.

⁴ Там же. Д. 649. Л. 222.

⁵ Там же. Д. 650. Л. 256–272.

⁶ Там же. Л. 224–225.

⁷ См.: Сборник законов Белорусской ССР и Указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. Мн., 1974. Т. 1. С. 287–291.

⁸ Там же. Ф. 30. Оп. 9. Д. 1079. Л. 14.

⁹ Там же. Ф. 7. Оп. 5. Д. 1572. Л. 2, 67.

¹⁰ Там же. Д. 1672. Л. 61, 65, 84.

¹¹ Там же. Д. 1251. Л. 27.

¹² Там же. Д. 91. Л. 126–127.

¹³ Там же. Ф. 4п. Оп. 62. Д. 680. Л. 125–128.

¹⁴ См.: Сборник законов... С. 291–294.

¹⁵ НАРБ. Ф. 7. Оп. 5. Д. 1895. Л. 3, 13–14, 17, 25, 65.

¹⁶ См.: Государственный архив общественных объединений Гомельской области. Ф. 144. Оп. 127. Д. 5. Л. 356–381.

¹⁷ Там же. Д. 15. Л. 10, 54–58.

¹⁸ Там же. Д. 47. Л. 165.

Поступила в редакцию 05.01.09.

Сергей Александрович Елизаров – кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории и политологии ГГТУ им. П.О. Сухого.