

С.А. Елизаров

Районы в системе административно-территориального деления Белорусской ССР в 1930–1941 гг.*

Советское партийно-государственное руководство рассматривало административно-территориальное устройство главным образом в качестве одного из главных средств реализации конкретных стратегических и тактических целей. Сила этого средства определялась многочисленностью, разветвленностью и повсеместностью административно-территориальных органов управления и возможностью относительно быстрой перестройки (полной или частичной) административно-территориального устройства.

В Советской Беларуси, как и в других республиках СССР, процессы изменения в административно-территориальном делении проходили практически постоянно. При этом изменения эти были напрямую связаны с корректировкой властных приоритетов («нэповский» период «форсированного строительства социализма», хрущевская «оттепель», брежневская «стабильность»).

Решающим в системе административно-территориального деления всегда считалось районное звено, которое наиболее часто подвергалось разнообразным преобразованиям. Деление Советской Беларуси на районы как административно-территориальные единицы среднего порядка было осуществлено в 1924 г., в период проведения крупномасштабной реформы по замене дореволюционной системы «губерния-уезд-волость» на новую систему «округ-район-сельсовет». Первоначально на территории БССР было образовано 100 районов (распределенных по 10 округам), а в 1927 г. в результате частичного пересмотра республиканского административно-территориального деления количество районов сократилось на 17.

Формирование нового административно-территориального деления БССР проходило в условиях нэпа, в целом отвечало ее потребностям и основывалось на принципах экономического районирования с выделением объективно сложившихся экономических территориальных общностей и перехода от собственно административно-политического деления к делению административно-хозяйственному, совмещавшему экономическое и административное районирование. При таком подходе район рассматривался в качестве территориальной единицы советского управления с местным хозяйственным центром – торгово-промышленным поселением.

С конца 1920-х гг. на смену нэпу пришла иная стратегическая линия – линия на форсированное строительство социализма с усилением роли государственного централизованного управления обобщественным народным хозяйством. В связи с этим менялась и сущность работы государственных органов – централизованное планирование и всеобщий контроль выполнения планов становился основным методом государственного управления. Это, в свою очередь, привело к реконструкции системы административного деления как одного из средств решения новой политической задачи.

* Исторический аспект.

Решающим толчком к пересмотру сложившегося в 1920-е гг. административно-территориального деления стал курс на массовую форсированную коллективизацию сельского хозяйства. Первые месяцы ее осуществления выявили недостатки в работе районных и сельсоветовских структур, очевидной для партийно-советского руководства стала необходимость упрощения системы управления и прямого подчинения центру (минуя округа) местных органов власти (прежде всего районов как «узловых пунктов осуществления директив партии и Советской власти»), укрепления низового партийно-советского аппарата работниками, способными наиболее эффективно проводить партийную линию в деревне. В связи с этим в БССР (как и в целом по СССР) в 1930 г. с целью «максимального приближения партийного, советского, хозяйственно-кооперативного и профсоюзного аппарата к району и деревне» были ликвидированы округа, а районы перешли в непосредственное подчинение республиканским органам власти [1].

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» [1, с. 74]. В результате районы, даже в условиях быстрого промышленного развития республики и географического расширения промышленных зон за пределы крупных городов, так и не стали реальными, полноправными субъектами экономической деятельности, не превратились в целостные административно-хозяйственные единицы. Наоборот, они еще в большей степени, чем прежде, стали ориентироваться на преимущественное выполнение административных функций.

Ликвидация округов проводилась без изменения границ районов, хотя несовершенство существовавшей районной сетки с точки зрения основного принципа 1920-х гг. – совмещения экономического и административно-территориального деления – было очевидно еще в 1929 г. В мае 1929 г. правительство БССР приняло постановление «Аб арганізацыі работы па вывучэнні справы эканамічнага раянавання БССР», которым были утверждены принципы дробного сельскохозяйственного районирования для «выпрацоўкі навуковага раённага падзелу тэрыторыі» Советской Беларуси [2]. Со временем начинает преобладать точка зрения, что это районирование должно иметь более широкую, чем только сельскохозяйственную, основу, учитывать и перспективы развития промышленности для образования районов как агроиндустриальных производственных единиц с выделением в них производственных центров.

В декабре 1930 г. 3-я сессия ЦИК БССР IX созыва поставила вопрос о реорганизации районного деления республики. В письме в ЦК ВКП(б) ЦК КП(б)Б необходимость этого шага объясняло следующим образом: «Размещение промышленных предприятий, обобществление и производственная специализация сельского хозяйства требуют соответствующего корректирования существующих административных границ с целью максимального приближения последних к выявившимся и намечаемым производственным районам, представляющим собой определенный промышленный и сельскохозяйственный комплекс» [2, ф. 4, оп. 21, д. 271, л. 213].

Основными целями реформы в 1931 г. были определены: создание производственно-административных районов при единстве их производственного

направления; приближение центрального аппарата к районам и усиление районного и сельсоветовского аппарата; создание более мощных районов как хозяйственных единиц; усиление плановой работы [2, ф. 4, оп. 21, д. 271, л. 209]. По сути, это свидетельствовало о сохранении ориентации на дальнейшую реализацию «нэповского» принципа совмещения экономического и административного районирования. Однако такой подход уже не отвечал новым реалиям, и на практике задуманная широкомасштабная перестройка районного звена свелась к ликвидации 23 наиболее слабых районов [1, с. 76–80].

По площади 5 из 23 ликвидированных районов занимали территорию в 2 раза меньшую, чем среднестатистический район республики, 13 районов – от 60 до 75%, и только 2 района (Кохановский и Гресский) примерно соответствовали среднереспубликанской районной территории. По количеству населения 3 района имели жителей в 2 раза меньше, чем в среднестатистическом районе БССР, а в 13 районах проживало от 50 до 75% от среднестатистического показателя. Из 23 ликвидированных районов только в 12 имелись цензовые промышленные предприятия, да и те были представлены в лучшем случае 1–2 винокурными заводами, в редких случаях – лесопильными и льнозаводами. Во всех 23 районах расходы превышали доходы на протяжении многих годов существования.

Таким образом, под ликвидацию попали районы, отвечавшие следующим критериям: – тыловые (непограничные), малые по территории и населению, постоянно дефицитные, имевшие низкий уровень промышленного развития при отсутствии перспектив промышленного строительства. Все попавшие под эти критерии районы республики (за исключением Буда-Кошелевского и Комаринского) были в 1931 г. ликвидированы. Идея производственного районирования, заявленная как основная, в 1931 г. так выполнена и не была.

В начале 1930-х гг. еще продолжалась линия на создание в республике национальных административно-территориальных единиц. Постановлением ЦИК БССР от 15 марта 1932 г. в республике был создан первый (и единственный) национальный район – Койдановский район был преобразован в Койдановский национальный польский район в составе 16 сельсоветов (из них 10 – польские национальные) и Койдановского местечкового совета [3]. Летом 1932 г. Койданово был переименован в Дзержинск, соответственно и район получил название «Дзержинский».

После ликвидации окружного звена (1930 г.) и укрупнения ряда районов (1931 г.) достаточно очевидной стали излишне большие размеры административных районов, которые в условиях ужесточения централизованного руководства оказались трудноуправляемыми. Дробление административных районов диктовалось необходимостью «усиления 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». Перед обкомами, крайкомами и ЦК компартий союзных республик ставилась задача представить в ЦК ВКП(б) к 1–15 января предложения об организации новых районов.

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)» [3, 1938, № 13, с. 11]. Соответственно, Бюро ЦК КП(б)Б принимает 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». Предполагалось, что новые районы должны быть образованы при наличии МТС [2, ф. 4, оп. 3, д. 206, л. 4].

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. проходила в спешке путем восстановления некоторых ранее ликвидированных районов в их прежних границах.

Было предложено несколько вариантов: ликвидация от 10 до 15 районов. Во всех вариантах дробление районов по всем перечисленным группам обосновывалось одним и тем же основным аргументом – необходимостью уменьшения «радиуса обслуживания райцентрами населения» (в среднем по всем проектам в 2–2,5 раза). Это, по сути, и являлось главным мотивом всех административно-территориальных преобразований в 1930-е гг. Такой подход к реформированию административно-территориального устройства логически вытекал из официальной линии административно-командной системы на постоянный и мелочный контроль за нижестоящими органами 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).

Принцип «наличие в каждом новом районе МТС» по объективным обстоятельствам не удалось реализовать: на 1 ноября 1934 г. в республике действовало 76 МТС, которые обслуживали только 66 сельских районов из 73, да и те охватывали своей помощью только 61,7% колхозов в обслуживаемых районах [4]. Поэтому только небольшая часть планировавшихся к образованию районов имела МТС.

На заседании Бюро ЦК КП(б)Б 23 декабря 1934 г. для «проработки вопроса» была образована специальная комиссия в составе 9 человек во главе со вторым секретарем ЦК Волковичем Д.И. [2, ф. 4, оп. 1, д. 206, л. 4]. Вариант образования 15 районов, предложенный этой комиссией, и был утвержден 22 января 1935 г. Бюро ЦК КП(б)Б в качестве окончательного [2, ф. 4, оп. 1, д. 219, л. 7]. Официально решение было оформлено постановлением ЦИК и СНК БССР «О новой сети районов Белорусской ССР» от 12 февраля 1935 г. [1, с. 80–83]. Все 15 районов были воссозданы в пределах ранее существовавших районов, ликвидированных в 1927 г. (6 районов) и 1931 г. (9 районов) с переносом в некоторых случаях райцентров. После разукрупнения число районов в республике достигло 88.

В 1937 г. на волне борьбы с «врагами народа и вредителями» был ликвидирован, не только как национально-польский, но и вообще как административно-территориальная единица, Дзержинский район, а его территория была распределена между Заславльским, Узденским и Минским районами [3, 1938, № 1, ст. 22]. Это был единственный случай в истории административно-территориального деления БССР, когда целый район перестал существовать по политическим мотивам как «вредительский».

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. В советском порядке это решение

было оформлено 4 февраля 1939 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР [3, 1938, № 13, с. 78–79].

Ликвидация в 1930 г. округов привела к выпадению среднего звена административно-территориального устройства, усложнению процесса руководства районами, непосредственно подчинявшихся республиканским органам. Переход к политике «организационного укрепления» уже созданной колхозной системы потребовал корректировки и самой системы управления. В 1935 г. в БССР было принято решение о частичном восстановлении окружной системы (было создано 4 округа – Мозырский, Слуцкий, Лепельский и Полоцкий), а в 1938 г. в БССР было введено областное деление – создано 5 областей: Минская, Витебская, Могилевская, Гомельская и Полесская [1, с. 85–87]. 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 [3, 1935, № 5, ст. 39].

После образования областей продолжился процесс дробления административно-территориальных единиц в БССР. В 1939 г. ЦК КП(б)Б одобрило предложения областей о создании 8 новых районов за счет разукрупнения существовавших. Из всех этих предложений было реализовано на практике лишь предложение образовать Стрешинский (в Гомельской области), Октябрьский и Калинковичский (в Полесской области) районы [3, 1938, № 13, с. 84–85]. Другие проекты в Москве поддержки не получили, хотя с точки зрения официальной линии на разукрупнение административно-территориальных единиц с целью «улучшения руководства хозяйственно-политической жизнью» варианты образования некоторых других районов имели по крайней мере не меньше оснований, чем поддержанные в Москве.

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» [1, с. 90].

Административно-территориальному упорядочению после утверждения белорусско-украинской границы подлежала территория в 100 тыс. км². 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 аналогичным на восточных территориях республики с целью унификации советской системы на новых территориях [2, ф. 4, оп. 21, д. 1504, л. 15].

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, 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 [2, ф. 4, оп. 5, д. 2118, л. 17].

Указом Президиума Верховного Совета БССР от 15 января 1940 г. упразднялось существовавшее деление западных областей республики на уезды и устанавливалась районная система: 24 района в Белостокской области, 26 районов в Барановичской, 18 – в Брестской, 22 – в Вилейской, 11 – в Пинской [1, с. 91–94].

Партийно-государственная установка на дробление административно-территориальных единиц, взятая с начала 1930-х гг., 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%.

По сути, с начала 1930-х гг. явно прослеживается отход от принципов административно-хозяйственного районирования 1920-х гг. в пользу районирования административно-политического. Сложившиеся представления об административно-территориальных единицах как главным образом пространственных пределах компетенции местных органов власти делали возможным их изменения в зависимости от меняющихся схем построения этих органов, их функций и компетенций. Район перестает рассматриваться как низовая комплексная экономика-территориальная единица, а предстает как единица административно-политическая с превалированием политических приоритетов (прежде всего задач массовой коллективизации), формировавшаяся на основе требований усиления оперативности руководства, приближения государственного и партийного аппаратов к отдельным субъектам сельскохозяйственного производства и учета состояния путей сообщения.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Административно-территориальное устройство БССР*: Справочник: в 2 т. – Т. 1. (1917–1941). – Мн., 1987. – С. 73–76.
2. *Национальный архив Республики Беларусь*. Ф. 7, оп. 1, д. 712, лл. 3–7.
3. *СЗ БССР*, 1932, № 19. Ст. 74.
4. *БССР к XI з'езду Саветаў*. – Мн., 1935. – С. 55.

S U M M A R Y

The article deals with the issues of reforming the region section of administrative territorial division of the BSSR in 1930s when the Soviet party leadership viewed a region as the chief link in the implementation of high-speed socialism building policy.

Поступила в редакцию 1.06.2005