

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ БССР 20-Х ГОДОВ

С. А. Елизаров

*Учреждение образования «Гомельский государственный технический университет имени П. О. Сухого»,
Республика Беларусь*

Оптимизация соотношения экономического и административно-территориального районирования является одним из важнейших факторов, определяющих эффективность регионального управления. Идеальным является вариант при котором административное устройство государства основывается на исторически сформировавшихся (или формирующихся) территориальных социально-экономических общностях – экономических районах и узлах. Сложность практической реализации принципа единства административно-территориального и экономического деления связана с наличием диалектического противоречия, заключающегося в необходимой устойчивости, стабильности административно-территориальных единиц и изменчивости состава и границ экономических районов, вызывающей подвижность границ административно-территориальных единиц. 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 необходимостью вновь встает проблема либо частичного, либо полного реформирования административно-территориального устройства с целью приведения его в соответствие с новыми экономическими реалиями.

С точки зрения использования опыта оптимизации экономического и административно-территориального районирования в советской истории, прежде всего, следует обратить внимание на период 20-х гг. Еще в 1919 г. начинается работа по пересмотру дореволюционной системы административно-территориального устройства с целью перехода от собственно административно-политического деления к делению, основанному на системе объективно сложившихся экономических районов. В основу 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». Основными принципами районирования были определены следующие:

- энергетический принцип;
- единство экономического и административного районирования;

-
- неразрывная связь экономического районирования с перспективным районированием;
 - полная реорганизация административно-территориального деления и управления хозяйством по территориальному принципу.

В БССР практическая работа по реформированию административно-территориального устройства на основе единства административного и экономического районирования началась в конце 1923 г. Проводившаяся в условиях новой экономической политики, административно-территориальная реформа и была производной от самой этой политики, развязавшей личную инициативу и потребовавшей новой структуры административных единиц как завершенных экономических образований. Эту связь подчеркивала и само название реформы – «административно-хозяйственная». При ее разработке за основу нового районирования взяли «разделение территории на основании учета пространственной дифференциации хозяйственных признаков, намечающихся перспектив специализации хозяйства, каждого отдельного района в том или ином направлении».

В практической работе по созданию нового деления республики руководствовались следующими основными принципами:

- экономическое притяжение территорий к определенному центру;
- оптимальность размеров территорий и количества населения создаваемых административных единиц;
- учет экономической мощности района;
- наличие и направления путей сообщения;
- хозяйственная целостность создаваемых единиц.

Достаточно быстро пришли к выводу о целесообразности строительства трехзвенной системы в республике: округ – район – сельсовет. Дискуссии шли о размерах и количестве округов (предлагались варианты от 4 до 10 округов), которые завершились решением правительства БССР о необходимости создания 10 округов с средними размерами каждого в 10-11 тыс. кв. км. и населением в 420 тыс. человек.

Структурообразующей единицей новой системы стали города и местечки. На территории Советской Белоруссии в 1924 г. находилось значительное количество городов (11) средних размеров (от 10 до 100 тыс. жителей) и густая сеть местечек – небольших поселений городского типа. Центры округов выбирались из городов, на протяжении столетий являвшихся экономическими, торговыми и культурными точками притяжения для определенных территорий. Другой основой формирования окружной системы стали природные особенности регионов Белоруссии. Озерная часть республики была поделена на два округа – Витебский и Полоцкий. Минский и Слуцкий округа создавались в земледельческой местности, Могилевский, Калининский, частично Бобруйский – на переходных полуполесских территориях. Оршанский округ соответствовал целиком поднепровской земледельческой области, Мозырский – припятскому Полесью, Борисовский – березинскому Полесью.

Структурной единицей второго порядка в новом административно-хозяйственном строительстве становилась «укрупненная волость» (в дальнейшем получивший название «район»). За основу районного деления было принято экономическое притяжение местности к определенному торгово-промышленному центру. Реальным условием для реализации такого подхода явилась довольно развитая в республике сеть местечек. Местечки в БССР играли роль экономических и культурных центров для нескольких волостей, и задачей административно-хозяйственной реформы оставалось закрепить уже существовавшее положение местечек.

При формировании сельсоветовского звена были определены два важнейших принципа: средний радиус сельсовета – 5 км (принцип пешеходной доступности) и количество населения – от 2 до 4 тыс. человек.

Новая административно-территориальная система была закреплена постановлением Президиума ЦИК БССР от 2 января 1925 г. В результате реформы вместо бывших 15 уездов, 227 волостей и 3405 сельсоветов республика была поделена на 10 округов, 100 районов и 1202 сельсовета. В 1927 г. эта система была частично реформирована: ликвидировано 4 округа и 17 экономически маломощных района.

Таким образом, проведенная в 1924 – 1927 гг. административно-хозяйственная реформа в целом соответствовала потребностям нэповской модели экономического развития, создавая относительно самостоятельные, экономически завершенные административно-хозяйственные единицы. Однако отход от принципов НЭПа, переход к созданию классической административно-командной системы потребовал новой административно-территориальной системы и ее разукрупнения. Сознательно и целенаправленно в СССР, и БССР стали делить на мелкие единицы, не способные существовать самостоятельно, без опеки центра. В административно-территориальном устройстве страны принцип административно-хозяйственного деления был заменен административно-политическим.