

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ БССР

С.А. Елизаров,

*кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии и истории Гомельского государственного технического университета им. П.О. Сухого*

Оптимизация соотношения экономического и административно-территориального типов районирования часто рассматривается в качестве одного из важнейших факторов, определяющих эффективность системы управления. 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. Первая (и, как оказалось, самая успешная) относится к периоду НЭПа. В начале 20-х годов в СССР активизируется теоретическая разработка проблем советского экономического районирования, которое должно было установить наиболее рациональные формы сочетания единого руководства хозяйством и широкого развития инициативы на местах. Одновременно экономическое районирование предусматривало полную реорганизацию административно-территориального деления (далее АТД) Советского государства на основе достижения единства экономического и административного районирования. Это вполне логично вытекало из основного постулата марксистской теории о первенстве экономического базиса по отношению к политической надстройке, решающей роли экономических факторов в общественном прогрессе. К тому же большевики могли опереться на уже существовавшие проекты экономического районирования, разработанные К.И. Арсеньевым (1848 г.), П.П. Семеновым-Тянь-Шанским (1871 и 1880 гг.), Д.И. Менделеевым (1893 г.).

Главная роль в разработке вопросов экономического районирования принадлежала Госплану РСФСР. За основу нового районирования бралось деление территории на экономические районы, каждый из которых рассматривался как «экономически закованная 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» [1. С. 103]. Основными идеями госплановского районирования были 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.

На основе экономического районирования предполагалось перестроить все АТД на системе «область - округ - район». Область рассматривалась как крупная территориальная единица с законченной системой производственных элементов и с мощным производственным центром общегосударственного значения. Округ (по размерам равный небольшой губернии) планировался как территориальное хозяйственное объединение местного масштаба во главе с производственным центром второго порядка. Район (районная волость) представлялся как мелкая единица советского управления с местным хозяйственным центром - торгово-промышленным поселением.

Авторы проекта при этом стремились освободить центральные государственные органы от сравнительно мелких вопросов и

дать простор для развития самостоятельности регионов при сохранении единства хозяйственной политики за центром, т. е. создать административно-хозяйственный механизм, подобный «двуликому Янусу, одно лицо которого обращено к федерации (ведение общегосударственного хозяйства), другое же непосредственно к местам (развитие местной самодеятельности и, соответственно, подъем хозяйственной мощи данного района)» [1. С. 121].

Руководство БССР уже в начале 20-х годов ясно осознавало необходимость административно-территориальной реформы в республике, поскольку существовавшее административное деление было искусственным, нецелесообразным в хозяйственном и административном отношении. После расширения Советской Беларуси в 1924 г. появилась реальная возможность пересмотра всего АДТ республики на основе принципов экономического районирования.

Проводимая в условиях новой экономической политики административно-территориальная реформа и была производной этой самой 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 взяли «разделение территории на основании учета пространственной дифференциации хозяйственных признаков, намечающихся перспектив специализации хозяйства, каждого отдельного района в том или ином направлении» [3. Д. 944. Л. 5].

Прежде всего был решен вопрос о делении укрупненной БССР на округа. Размеры территории республики (110 тыс. кв. км) и значительное однообразие хозяйственных условий, по мнению разработчиков нового АДТ, делали излишним деление ее на области - функции областных органов в полной мере были оставлены за правительством БССР, а территорию республики решили по примеру Украины и Урала разделить на округа. О размерах и количестве округов с января 1924 г. велась довольно продолжительная дискуссия, пока не остановились на 10 округах.

Дробность окружной системы объясняли как политическими причинами (по мнению белорусского руководства, значительное число административно-территориальных единиц требовалось для подчеркивания статуса БССР как союзной республики, обладавшей значительно большими правами, чем любая обычная губерния), так и аграрным характером экономики Беларуси, в связи с чем предполагалось, что округа «будут являться крестьянскими территориями, тяготеющими к окружному центру, причем последний не всегда будет иметь достаточно выраженный промышленный характер...» [4. Д. 30. Л. 120]. Учитывались и интересы административные - необходимость приближения органов власти к населению.

Структурной единицей другого порядка в новом административно-территориальном строении становилась «укрупненная волость» (в дальнейшем получившая название «район»). За основу районного деления было взято экономическое притяжение местности к определенному торгово-промышленному центру (прежде всего местечку). Обычно в уезде находилось от 3 до 7 довольно значительных местечек. Большинство их в БССР играло роль экономических и культурных центров для нескольких волостей, и задачей административно-территориальной реформы оставалось закрепить уже сложившееся их положение.

Вместо существовавших практически в каждом населенном пункте мелких по территории и населению сельсоветов планировалось создание укрупненных сельсоветов со средним радиусом в 5 км (принцип пешеходной доступности) и численностью населения от 2 до 4 тыс. чел.

Новое административно-территориальное деление республики было закреплено постановлением ЦИК и СНК 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 [5. С. 15].

Даже на стадии разработки реформы были видны существенные ее недостатки (непропорциональность административно-территориальных единиц одного порядка, искусственность ряда округов и районов), что уже в 1925 г. поставило на повестку дня не-

обходимость существенной корректировки нового административно-территориального деления (особенно на уровне округов).

В 1927 г. с целью минимизации этих недостатков были ликвидированы 4 округа и 17 районов как экономически слабые и дефицитные, одновременно количество сельсоветов сократилось на 261 [6. Д. 597. Л. 33].

Реформа административно-территориального деления республики 20-х годов предполагала решить сложную задачу: при создании округов и районов совместить принцип их экономической однородности («экономическая законченность территории») с принципом их оптимальной равновеликост<sup>™</sup> (и по территории, и по численности населения). Если второй принцип строился на учете только статистических данных и в классическом варианте частично был реализован в Российской Империи при Екатерине II (губерния - 300-400 тыс. чел., уезд - 20-30 тыс. чел.), то первый принцип по своей сути не мог иметь никакого пространственного «усреднения», а основывался исключительно на учете экономических характеристик отдельных территорий. В итоге в БССР (как и в целом в СССР) принцип равновеликости административно-хозяйственных единиц даже после значительной корректировки 1927 г. реализован так и не был: площадь округов колебалась от 10 807 до 21 421 кв. км, районов - от 371 до 2538 кв. км. Больших успехов удалось достигнуть при реализации принципа экономической однородности и экономического тяготения территорий, входивших в состав административно-территориальных единиц (прежде всего на уровне районов). Весьма значительную роль в генезисе новой административно-территориальной системы сыграли и административно-управленческие интересы (оперативность управления подконтрольными территориями из окружных и районных центров, удобство обслуживания местного населения).

Однако реформа не была доведена до конца, и с 1930 г. в связи с переходом к политике форсированного строительства социализма от принципов экономического районирования отказались. Начинается бурный процесс дробления административно-территориальных единиц (в БССР ликвидированы округа и разукрупнены многие районы)

в интересах создания системы управления, позволявшей наиболее эффективно осуществлять жесткий и повседневный контроль за всеми процессами реконструкции советского общества, и прежде всего в деревне.

В конце 30-х годов в среде специалистов-плановиков актуальной становится идея комплексного развития крупных экономических районов, которая получает поддержку и высшего партийно-советского руководства страны. Однако дробление административно-территориальных единиц, усиление вертикального соподчинения предприятий по линии наркоматов вступили в противоречие с необходимостью комплексного развития экономики СССР. Для выхода из создавшегося противоречия XVIII съезд ВКП(б), поддержав идею комплексного развития СССР, поставил вновь задачу экономического районирования страны, но в более узких, чем в 20-е годы, рамках - только применительно к выделению крупных экономических районов как планировочных единиц без какой-либо увязки с реформированием АТД. В итоге в конце 1940 г. Госплан СССР утвердил сетку крупных экономических районов из 13 частей (БССР вместе с прибалтийскими республиками вошла в состав госплановского района «Запад»).

В БССР в 1938 г. появляется областное деление. Эти области имели мало общего с крупными «госплановскими» экономико-административными областями 20-х годов. Область конца 30-х годов - это прежде всего административно-политическая единица, созданная для реализации принципа «оперативности управления» и «приближения органов управления к населению», выделявшаяся с учетом интересов местного значения, в первую очередь состояния сельского хозяйства и путей сообщения.

Вновь идеи экономического районирования приобретают актуальность во второй половине 50-х годов. В 1957 г. проведена реформа системы управления промышленностью и строительством, которая могла в значительной степени изменить облик АТД как СССР, так и БССР. Создание совнархозов (СНХ) было попыткой вернуться к опыту 20-х годов по экономическому районированию страны и совмещению экономического и административного районирования.

До 1957 г. области представляли собой в большей степени административные, чем хозяйственные единицы. На начальном этапе реформа 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 должна была составить «определенная специализация народного хозяйства на тех или иных видах промышленного или сельскохозяйственного производства в масштабе союзной республики, а часто - и в масштабе СССР». Административное единство должно было основываться, 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 [7. С. 208—210].

В результате в 1957 г. СССР был поделен на 105 экономических административных районов во главе с Советами народного хозяйства (СНХ), в том числе: в РСФСР - 70, в УССР - 11, в Узбекской ССР - 4, в Казахской ССР - 9, в остальных 11 союзных республиках (в т. ч. и в БССР) - по одному.

«Совнархозовская» реформа в начальный период проводилась, как правило, на основе принципа совмещения экономического районирования с существовавшим административно-территориальным делением (областным и республиканским), и лишь в отдельных случаях совнархозы объединяли несколько областей (например, Ленинградский СНХ - 3 области, Киевский - 5 областей и т. д.).

Провозглашенная официальной линией идея совмещения экономического и административного районирования на практике была реализована формально: административно-территориальным единицам (республикам, краям и областям) был придан статус экономических административных районов. Совнархозовская реформа не привела к существенным изменениям АДТ ни в СССР, ни в БССР. Вскоре главенствующим стало представление, что СНХ должен расширить зону своей деятельности, возобно-

вила тенденция к объединению в рамках одного СНХ нескольких административно-территориальных единиц не только областного (краевого), но и республиканского уровня.

В конце 1962 г. сеть СНХ была реорганизована - территории охвата СНХ расширены и они стали обслуживать несколько областей и краев. До укрупнения, в середине 1962 г., из 100 СНХ 92 имели сферы своей деятельности, совпадавшие с границами области, края или республики. После укрупнения - только около трети [8. С. 7]. Вместе с тем не отвергалась возможность других изменений, популярной была мысль о дальнейшем укрупнении административно-территориальных единиц, ликвидации маломощных административных областей.

В 1962 г. предпринята попытка реализовать принцип совмещения экономического и административного районирования на уровне сельских районов. Первоначально, согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 марта 1962 г. о перестройке управления сельским хозяйством, во всех республиках СССР начали создаваться территориальные производственные колхозно-совхозные управления (ТПКСУ). Организация этих органов управления сельским хозяйством основывалась, по существу, на том же принципе, что и организация совнархозов.

В БССР было создано 60 ТПКСУ в качестве межрайонных органов, каждое из которых охватывало своим руководством сельское хозяйство 2-3 районов [9. Д. 1655. Л. 251-262].

Получив большие права, 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 органы стали контролировать преимущественно социальные аспекты развития регионов, выполняя, главным образом, административно-политические и в очень ограниченном масштабе - административно-хозяйственные функции. Таким образом, на районном уровне возникли 2 организации: административные районные органы с преобладанием административно-поли-

тических и социальных функций и ТПКСУ с преобладанием функций административно-хозяйственных. Это очень быстро привело к управленческой неразберихе.

Одновременно такой вариант реорганизации управления сельским хозяйством создавал противоречие между административно-территориальным делением (в том числе территориальной структурой советского и партийного аппарата) и территориальной структурой управлешга сельским хозяйством. В результате с целью ликвидации этого несоответствия в ноябре 1962 г. на Пленуме ЦК КПСС была поставлена задача укрупнения районов до размеров ТПКСУ [10. С. 293]. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета БССР от 25 декабря 1962 г., вместо существовавших 123 районов осталось 77 (по количеству производственных колхозно-совхозных управлений - так стали официально называться бывшие ТПКСУ) [9. Д. 334. Л. 51].

Однако декабрьское (1962 г.) укрупнение многих районов было проведено в спешке, без должного экономического обоснования и учета перспектив их дальнейшего развития, интересов населения и, самое главное, без учета возможностей местного руководства по-прежнему эффективно выполнять официально несколько смягченную (в связи с призывами развивать местную инициативу), но суть свою сохранившую установку на «оперативность управления» и «приближение руководства к населению». Это последнее обстоятельство (противоречие между сохранившимися задачами аппарата и сложностью их выполнения в условиях значительного расширения подконтрольной территории) и послужило в первые годы после отстранения от власти Н. Хрущева решающим аргументом в пользу разукрупнения многих новых районов и отказа от идеи единства экономического и административно-территориального районирования.

Вновь, как и в 20-е годы, попытка совместить административное и экономическое районирование (даже в своем ограниченном сельскими районами варианте) логического завершения не получила и была прервана, по сути, на начальной стадии.

В 1975 г. Минским филиалом ЦНИИ градостроительства по поручению ЦК КПБ

была подготовлена «Схема размещения и развития городских и сельских поселений БССР до 2000 г.» [И. Д. 2642. Л. 39-66]. 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 [11. Д. 2642. Л. 39].

В «Схеме» была разработана конкретная модель расселения в Беларуси, состоявшая из межрайонных систем группового расселения, каждая из которых, в свою очередь, формировалась из нескольких более мелких районных групповых систем, а последние - из местных систем расселения. Такая модель, по задумке авторов, должна была создать предпосылки для относительного выравнивания условий проживания людей на всей территории республики [11. Д. 2642. Л. 39].

Всего предполагалось создать 659 местных систем расселения, 59 районных систем группового расселения и 14 межрайонных систем расселения. Это, по сути, и был проект коренной реорганизации АТД республики, основанной на принципе совмещения экономического и административного районирования. Авторы «Схемы» прямо указывали, что формирование таких систем расселения приведет к необходимости преобразования сложившегося АТД [11. Д. 2642. Л. 39 об., 40, 43].

На наш взгляд, проект свидетельствует о том, что его авторы отводили второстепенное значение перспективам реформирования АТД, полагая, что, в первую очередь, следует реализовать идею правильного экономического районирования, опыт функционирования которого в дальнейшем создаст более реальные основы для конкретизации варианта изменения системы АТД.

В начальный период перестройки интерес к этим идеям вновь усилился. В 1987 г.

БелНИИ градостроительства была разработана Генеральная схема комплексной организации БССР, в соответствии с которой предполагалось создание 20 территориальных комплексов межрайонного (внутриобластного) масштаба и 338 местных территориальных систем расселения [12. Д. 1337. Л. 127]. Таким образом, ставилась задача создать новую систему АД республике из двух звеньев: территориальные комплексы межрайонного масштаба", местные системы расселения.

Однако реальных попыток реализации этих проектов в 70-80-е годы предпринято не было. Здесь ясно проявилось известное противоречие того периода - между словом и делом, между правильной постановкой крупномасштабных задач и отсутствием политической воли для их реализации.

Советский опыт показал, что сложность практической реализации принципа единства административно-территориального и экономического деления связана с наличием диалектического противоречия между необходимой устойчивостью, стабильностью административно-территориальных единиц и изменчивостью 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 возникает 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. И вот почему. Советское партийно-государственное руководство рассматривало АД в первую очередь 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 огосударственной, планово-командной экономикой и не востребованным в странах с рыночной системой хозяйствования.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Вопросы экономического районирования*: Сб. материалов и статей. (1917-1929 гг.) // Ред. Г.М. Кржижановский. М.: Госполитиздат, 1957.
2. *Национальный архив Республики Беларусь*. (НАРБ) Ф. 34. Он. 1.
3. *НАРБ*. Ф. 6. Оп. 1.
4. *НАРБ*. Ф. 4. Оп. 5.
5. *Отчет правительства БССР УП Всебелорусскому съезду Советов*. Минск: Изд-во ЦИК БССР, 1925.
6. *НАРБ*. Ф. 7. Оп. 1.
7. *Аламиев П.М.* Экономическое районирование СССР. М.: Госполитиздат, 1959.
8. *Саушкин Ю.Г.* Новое экономическое районирование. М.: Знание, 1963.
9. *НАРБ*. Ф. 4. Оп. 81.
10. *Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК* (1898-1986). В 15 т. М.: Политиздат, 1983-1989. Т. 10 (1961-1965).
11. *НАРБ*. Ф. 31. Он. 9.
12. *НАРБ*. Ф. 31. Оп. 1.

