

СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

УДК 947.476:35.071.5

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО БССР В ПЕРИОД ПОСЛЕВОЕННОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ (1944-1953 ГГ.)**С. А. ЕЛИЗАРОВ***Гомельский государственный технический университет
имени П. О. Сухого, Республика Беларусь*

Еще до Великой Отечественной войны административно-территориальное устройство в Советском Союзе приобрело ярко выраженный административный облик. Централизация управления экономикой в руках союзных наркоматов оставляло за местными административно-территориальными единицами только руководство (и то только в сильно ограниченном варианте) производством местного значения и сельским хозяйством. Административно-территориальные образования (даже республиканского уровня) были отстранены от масштабных экономических и социальных функций, сохранив за собой главным образом чисто административные функции и непосредственное обслуживание населения. Это, в свою очередь, облегчало возможности произвольного перекраивания административно-территориального устройства 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 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 устройство Советского Союза включало 70 краев и областей, 2559 сельских и городских районов, то в 1939 г. стало 110 краев и областей, 3815 районов, в 1951 г. – соответственно 136 и 4866 [1, с. 177].

В БССР этот процесс в первое время после освобождения от фашистской оккупации выразился, прежде всего, в создании новых областей.

Первое обстоятельство, потребовавшее быстрого пересмотра довоенной структуры административно-территориального устройства республики, было связано с факторами внешнеполитическими. В июле 1944 г. между правительством СССР и Польским Комитетом Национального Освобождения было подписано соглашение о советско-польской границе, в соответствии с которым обе стороны соглашались с проведением границы по «линии Керзона» с отступлением от нее в пользу Польши части территорий. Данное соглашение было закреплено Договором между СССР и Польской Республикой о советско-польской границе (август 1945 г.) [2, с. 156, 541]. В результате к Польше от БССР отошли 17 районов Белостокской и 3 района Брестской областей. По сути Белостокская область теряла объективные основания для продолжения своего существования как особая административно-территориальная

единица: в состав Польши вошли 17 из 23 районов области, 2 из 3 городов областного подчинения (г. Белосток – областной центр и г. Ломжа). На территории Беларуси из Белостокской области осталось только 6 районов общей площадью в 5620 кв. км (примерно 25 % территории области) и населением (по данным на начало 1940 г.) в 291 216 человек или около 22,5 % всего населения области.

Из Брестской области в состав Польши отошли 3 района общей площадью 3094 кв. км (18 % территории области) с населением на начало 1940 г. в 143249 человек (19 % населения области), осталось в составе БССР – 15 районов общей площадью 14100 кв. км и населением 607156 человек. В такой ситуации право на существование как отдельной областной единицы из этих двух «обрезанных» областей сохраняла только Брестская область.

Необходимость нового административно-территориального районирования западных районов БССР вызвала и процесс разукрупнения восточных областей Беларуси, в первую очередь Могилевской (территория 29,1 тыс. кв. км), Минской (28,3 тыс. кв. км), Витебской (28,1 тыс. кв. км), Полесской (24,6 тыс. кв. км). Этого требовала как указанная выше официальная линия на «улучшение повседневного руководства и обслуживания нужд и запросов населения», так и потребности быстрейшего восстановления разрушенного войной хозяйства.

Постановлением Президиума Верховного Совета БССР от 20 сентября 1944 г. в республике были образованы 3 новые области – Бобруйская, Гродненская и Полоцкая с центрами в городах Бобруйск, Гродно и Полоцк за счет разукрупнения Могилевской, Минской, Полесской, Брестской, Барановичской, Витебской, Вилейской областей и оставшихся в составе БССР районов бывшей Белостокской области. Одновременно областной центр Вилейской области был перенесен в более крупный в промышленном отношении город Молодечно и в связи с этим Вилейская область была переименована в Молодечненскую, в состав которой из Барановичской области передавались 3 района. Еще один район из состава Могилевской области был передан в Минскую. Наиболее значительно сократились размеры Могилевской области (с 29,1 до 20,7 тыс. кв. км), Минской (с 28,3 до 20,8 тыс. кв. км), Витебской (с 28,1 до 19,6 тыс. кв. км), в меньшей степени – Полесской (с 25,6 до 21,7 тыс. кв. км), Вилейской (с 22 до 14,8 тыс. кв. км), Брестской (с 17,2 до 13,5 тыс. кв. км – главным образом за счет отошедших к Польше территорий).

Выбор центров вновь образованных областей особых сомнений не вызывал. Он определялся, прежде всего, логикой еще продолжавшейся войны. Руководство республики так обосновывало свое решение: «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 отношениях» [3, д. 521, л. 35]. Полоцк и Бобруйск в 20-е гг. к тому же уже были окружными центрами, а Гродно по всем признакам наилучшим образом подходил под центр новой области – до войны Гродно был вторым после Белостока по величине и промышленному значению городом западных областей БССР с населением около 50 тыс. человек (по переписи 1931 г.).

Разукрупнение областей «старой восточной БССР» тем не менее не изменило различия подходов к формированию областных административно-территориальных единиц в восточных и западных регионах республики, сложившегося еще в довоенный период. Более дробное административно-территориальное деление западных частей Беларуси сохранялось и в первую очередь было связано с процессами массовой коллективизации западных областей и, соответственно, с более жесткой регламентацией жизни сельского населения. При ее осуществлении в послевоенные годы использовался уже испытанный в 30-е гг. в СССР арсенал средств, в т. ч. и дробле-

ние административно-территориальных единиц с целью более полного непосредственного контроля государственными и партийными органами за этими процессами на местах (в 1946 г. в 4-х областях Западной Беларуси из 5 средний район по площади уступал на 30 % аналогичному показателю по областям «старой» части БССР).

В первые послевоенные годы продолжался процесс разукрупнения районов, правда, достаточно локальный. В сентябре 1946 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР в Витебской области за счет разукрупнения 9 районов было образовано 3 новых района – Кохановский, Ореховский, Ульский (и вплоть до 1965 г. более разукрупнения районов не происходило). Областные партийные и государственные органы не раз еще ставили вопросы о разукрупнении ряда районов, однако безрезультатно. 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.

В 1944-1953 гг. в ряде районов центры были перенесены в другие населенные пункты. Это напрямую было связано с огромными разрушениями бывших райцентров в годы войны и самовольным переносом райцентров по инициативе местных органов 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 только в сентябре 1947 г.); центр Ленинского района фактически сразу после освобождения был перенесен в горпоселок Микашевичи (а законодательно оформлен лишь в июне 1950 г.) и т.д.

Перенос центров затрагивал интересы, прежде всего, населения бывших райцентров: в условиях 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 Пономаренко П. К. выражало несогласие с 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...» [д. 19, л. 135]. Однако ни разу принятое решение не было пересмотрено, как и не было выделено дополнительных средств на восстановление бывших райцентров.

С серьезными проблемами пришлось столкнуться и при восстановлении и реорганизации низшего звена административно-территориального устройства – сельсоветом. За время немецко-фашистской оккупации были разрушены и сожжены многие селения, которые до войны были административными центрами сельсоветов. В результате после освобождения исполкомы ряда сельсоветов самостоятельно перебрались в другие населенные пункты, менее пострадавшие от войны. Прежде всего, это коснулось районов, бывших очагами массового партизанского движения. По Витебской области 73 сельсовета, по Могилевской – 22 сельсовета, Полесской – 8 сельсоветов после освобождения оказались в селениях, не являвшихся официальными административными центрами [4, д. 231, л. 45]. 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.

Несмотря на громадные разрушения, руководство республики настаивало на восстановлении довоенной системы сельсоветов, первоначально отклоняя просьбы местных органов о закреплении новых центров сельсоветов. Однако реализовать на практике это указание Президиума Верховного Совета БССР в тех условиях во мно-

гих случаях было объективно невозможно. Восстанавливать центры сельсоветом в сильно разрушенных населенных пунктах не хватало ни материальных, ни финансовых средств, тем более в ситуации, когда вообще все сельское хозяйство рассматривалось как основной источник средств для форсированного восстановления промышленности. На местах часто это решение просто игнорировалось, перенесенные центры сельсоветов закреплялись, к ним привыкало местное население и вся управленческая система. В связи с этим Президиум Верховного Совета республики, понимая нереальность полного восстановления довоенной сельсоветовской структуры, в марте 1949 г. с целью хотя бы ввести этот процесс в контролируемые рамки и в соответствии с существовавшим законодательством принимает на Секретариате постановление «Об административно-территориальном делении БССР», в котором, признавая в ряде случаев невозможность восстановления прежних административных центров, поручал подготовить указание облисполкомам о необходимости в таких случаях вносить предложения на рассмотрение Президиума Верховного Совета БССР [4, д. 223, л. 72].

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. Под влиянием этой линии сначала – опосредованно, а впоследствии – напрямую начинается переход от разукрупнения административно-территориальных единиц к их укрупнению.

С 1947 г. начинает обсуждаться проблема укрупнения сельсоветов, так как их значительная часть после войны оказалась малочисленна и экономически слаба. В 1947 г. и 1949 г. в аппарате Президиума Верховного совета Белорусской ССР были подготовлены проекты укрупнения «слабых» сельсоветов путем их простого объединения [4, д. 276, л. 35-39]. Однако эти проекты не приняли формы государственных решений и не были реализованы. Наоборот, несколько сельсоветов в 1948 г. были даже разукрупнены.

В послевоенные годы происходили изменения и в сетке городских поселений. К городским поселениям еще с довоенных времен относились города, городские и рабочие поселки. Однако в законодательном отношении порядок отнесения населенных пунктов к разным категориям городских поселений не был определен, что приводило к произвольному возбуждению исполкомами местных советов ходатайств по вопросам преобразования населенных пунктов и к такому же произвольному их разрешению вышестоящими органами. Правда, Президиум Верховного Совета республики все же пытался ввести этот процесс в определенные рамки на основе собственных инструктивных документов. В соответствии с требованиями Президиума, к категории рабочих поселков могли быть отнесены поселения, в которых проживало не менее 400 человек взрослого населения, в том числе не менее 65 % из них должны были иметь основным источником доходов заработную плату. К категории городских поселков – поселения с числом не менее тысячи человек взрослого населения при условии, что из них не более 25 % связано по основной работе с сельскохозяйственным производством.

После освобождения республики от фашистских оккупантов с 1944 по 1953 гг. 5 городских поселений было преобразовано в сельские. Основная причина здесь заключалась в утрате рядом городских поселений былого промышленного характера в связи с разрушениями в период войны. Например, в ноябре 1948 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР был упразднен рабочий поселок Высочаны Лиозненского района Витебской области. Этот поселок существовал с 1941 г. на основе прядильной фабрики, где было занято около 2 тыс. человек. В 1943 г. оккупанты сожгли поселок и полностью уничтожили фабрику. После войны Высочаны не попали в план восстановления про-

мышленных предприятий и приобрели типичные черты сельского поселения с преобладанием среди жителей колхозников при отсутствии каких-либо промышленных предприятий, артелей и культурно-бытовых учреждений [4, д. 182, л. 67-76].

Параллельно происходил процесс преобразования сельских населенных пунктов в городские поселения. В 1944 – 1953 гг. в городские поселки были преобразованы 6 деревень. Тем не менее во многих и сельских районах практически отсутствовали городские поселения: даже в 1953 г. в 31 районе (из 175) центрами по-прежнему оставались деревни [4, д. 183, л. 9].

Одновременно в ряде случаев было отказано в преобразовании деревень в поселения городского типа. В частности, это коснулось достаточно перспективных уже в то время в промышленном развитии деревень Жодино Смолевичского района Минской области и Березовка Новогрудского района Барановичской области. В Жодино шло строительство Смолевичской ГРЭС и других промышленных объектов. Формально Жодино в 1947 г. (когда впервые был поставлен вопрос о преобразовании в городское поселение) по структуре трудоспособного населения не подходил под статус городского поселения: рабочие и служащие составляли только 45 % общего числа жителей. Вместе с тем перспективы роста промышленного потенциала Жодино были очевидны. Но руководство стройкой сталкивалось с серьезной проблемой привлечения на новые объекты квалифицированной рабочей силы, и во многом эта проблема стояла из-за сельского статуса Жодино. Дело в том, что до конца 1947 г. в СССР сохранялась система нормированного распределения важнейших продовольственных и промышленных товаров. Система эта действовала преимущественно в городских поселениях. Статус Жодино как сельского населенного пункта приводил к тому, что работникам Смолевичской ГРЭС и строящихся промышленных предприятий и членам их семей было отказано в обеспечении снабжением нормированными продуктами и промтоварами, которые они вынуждены были приобретать по более высоким коммерческим или рыночным ценам. Это, безусловно, отрицательно сказалось на привлечении на новостройки квалификационных работников и, соответственно, на качестве и сроках выполнения строительных работ. Как раз это различие в статусе сельского и городского населенного пункта и заставляло руководство стройки ставить вопрос о преобразовании Жодино в рабочий поселок [4, д. 284, л. 248, 252, 254].

В иных условиях ставился вопрос о преобразовании деревни Березовка. В конце 1947 г. была отменена карточная система на промышленные и продовольственные товары и осуществлен переход к продаже их в порядке свободной торговли без карточек по единым государственным ценам. Однако и в этом случае жители сельских населенных оставались в невыгодном положении в сравнении с городскими жителями: многие виды прод- и промтоваров в городских поселениях продавались по ценам ниже, чем в сельских. К тому же 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, преобразование деревни в городское поселение значительно улучшало материальное положение проживавших в них рабочих и служащих и стимулировало приток квалифицированной рабочей силы. С другой стороны, это приводило к сокращению объемов поступления в централизованные фонды сельскохозяйственной продукции (за счет освобождения рабочих и служащих городских поселений от обязательных сельскохозяйственных постановок) и налоговых поступлений. В конкретном случае с Березовкой при ее преобразовании в рабочий поселок обязательные поставки (они сохранялись для проживавших здесь колхозников) мяса сокращались на 9,2 тонны, молока – на 24,1 тыс. литров, налоговые поступления – на 8,3 тыс. руб. (или на 30 %).

Ходатайство Барановичского облисполкома было поддержано и правительством, и Президиумом Верховного Совета БССР, но его отклонил Президиум Верховного Совета СССР. Ответ из Москвы гласил: «...преобразование села Березовка Новогрудского района Барановичской области в рабочий поселок признано в настоящее время нецелесообразным 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» [4, д. 353, л. 12, 16, 17].

В целом в 1944-1953 гг. процесс преобразования сельских населенных пунктов в городские носил эпизодический характер, не имел достаточно четкой линии, нередко решения принимались произвольно.

Таблица 1

Административно-территориальное деление БССР на 1.07.1953 г. [5, д. 3579, л. 2,48]

Области	Площадь (тыс.км ²)	Города	Сельские районы	Поселки гор. типа	Сельсоветы
Барановичская	13,7	7	15	8	216
Брестская	13,5	6	14	9	183
Бобруйская	19,7	4	14	13	194
Витебская	19,6	6	14	17	224
Гомельская	15,8	6	15	9	237
Минская	20,8	4	15	13	205
Гродненская	13,0	3	15	13	211
Могилевская	20,7	11	16	3	279
Молодечненская	14,8	6	14	6	223
Пинская	16,3	4	11	5	159
Полеская	21,7	3	14	9	173
Полоцкая	18,0	6	15	7	216
Итого по БССР	207,6	66	175	112	2520

Изменения административно-территориального устройства республики в первые послевоенные годы отражали трудности восстановительного периода и проходили в целом в рамках довоенной системы ужесточения контроля административно-территориальными органами управления за подконтрольными территориями. В связи с этим прогрессировало измельчение административно-территориальных единиц, что позволяло максимально использовать мощь разветвленного аппарата управления в условиях преобладания внеэкономических методов хозяйствования. Вместе с тем уже в эти годы вызревала и иная линия – на укрупнение административно-территориальных единиц, реализованная в 1954-1964 гг.

Литература

1. Власов В.А. Советский государственный аппарат.– М.: Госполитиздат, 1951.
2. Документы и материалы по истории советско-польских отношений.– Т. 8: Январь 1944 – декабрь 1945 г.– М.: Международные отношения, 1974.
3. Национальный архив РБ.– Ф. 4.– Оп. 21.
4. Национальный архив РБ.– Ф. 968.– Оп. 2.
5. Национальный архив РБ.– Ф. 30.– Оп. 5.

Получено 20.12.2000 г.