

Белорусский государственный университет

УДК 947(476)«1919/1991»

**Елизаров  
Сергей Александрович**

**ФОРМИРОВАНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ БССР  
(1919–1991 гг.)**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
доктора исторических наук

по специальности 07.00.02 – отечественная история

Минск 2012

Работа выполнена в Белорусском государственном университете

- Научный консультант:** **Коршук Владимир Константинович**  
доктор исторических наук, профессор,  
профессор кафедры истории Беларуси нового  
и новейшего времени Белорусского  
государственного университета.
- Официальные оппоненты:** **Костюк Михаил Павлович**,  
доктор исторических наук, профессор,  
академик НАН Беларуси, глав. науч.  
сотрудник отдела истории белорусской  
государственности ГНУ «Институт истории  
НАН Беларуси»;  
**Забавский Николай Михайлович**,  
доктор исторических наук, профессор,  
декан исторического факультета  
УО «Белорусский государственный педагогиче-  
ский университет имени М. Танка»;  
**Новицкий Владимир Иосифович**,  
доктор исторических наук, профессор,  
профессор кафедры теории и истории  
государства и права Академии управления при  
Президенте Республики Беларусь.
- Оппонирующая  
организация:** УО «Брестский государственный университет  
имени А.С. Пушкина».

Защита состоится 22 ноября 2012 г. в 14.00 на заседании совета по защите диссертаций Д 02.01.05 при Белорусском государственном университете по адресу: 220030, г. Минск, ул. Ленинградская, 8, к. 407.  
Телефон ученого секретаря (8-017) 227-45-11; e-mail: menkovski@bsu.by

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Белорусского государственного университета.

Автореферат разослан « 17 » октября 2012 г.

Ученый секретарь  
совета по защите диссертаций,  
доктор исторических наук, профессор

В.И. Меньковский

## КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ

Административно-территориальное деление является способом организации социального пространства жизни людей на этапе его цивилизационного развития и служит пространственной формой построения всей системы органов местной власти и управления в пределах государственно-оформленной территории, их функциональной дифференциации.

Административно-территориальное деление – явление историческое, для которого существенными выступают процессы трансформаций, отражающие изменения, в одних случаях, фундаментальных основ построения общества, в других – тактических властных приоритетов, связанных с корректировкой тех или иных направлений государственной политики. Административно-территориальные границы могут соответствовать задачам и направлениям деятельности местных органов государственного управления, социально-экономическим реалиям и перспективам развития и тем самым служить эффективной формой территориальной организации общества. В противном случае административно-территориальные границы в той или иной степени (а иногда и кардинально) требуют пересмотра.

Для специальности «отечественная история» вопросы истории административно-территориального деления БССР представляют интерес как составная часть исследований истории становления и развития белорусской государственности, прежде всего системы местных государственных органов власти управления БССР, организованной соответственно республиканскому административно-территориальному делению. В БССР процесс административно-территориальных перестроек до середины 1960-х гг. носил перманентный характер. Каждая из них проходила в определенных исторических условиях и была обусловлена сменой тактических методов и средств реализации общей стратегии социалистического развития СССР. Поэтому важным является исследование связи административно-территориальных трансформаций в БССР с изменением политико-экономических приоритетов советского государства, выяснение причин, целей и задач реорганизаций административно-территориальной системы БССР в контексте конкретной исторической ситуации. Исторический подход к проблеме также требует рассмотрения не только совокупности средств и методов практической реализации принятых решений, но и эффективности проведенных государством мер в области административно-территориального деления как с точки зрения интересов государственного аппарата, так и отдельных групп населения.

Одним из аспектов исторического анализа темы является выявление основных тенденций и конкретных проявлений практической реализации функционального предназначения административно-территориального деления как

организационной формы распределения прав и обязанностей местных органов власти и управления, а также государственных материально-финансовых ресурсов.

Современная историография рассматривает БССР как важный этап становления суверенного белорусского государства – Республики Беларусь, в связи с чем актуальной представляется проблема определения степени и форм проявления самостоятельности Белорусской ССР в составе СССР в различных сферах государственной политики, в том числе и в решении вопросов республиканского административно-территориального деления. Изучение истории административно-территориального деления БССР важно для осмысления и использования накопленного опыта административно-территориальных реорганизаций, их позитивных и негативных последствий в процессе совершенствования системы государственной власти и управления в Республике Беларусь.

Анализ истории советского административно-территориального деления в единстве всех его важнейших аспектов предполагает междисциплинарный характер исследования, обусловленный научными интересами к рассматриваемой проблеме не только историков, но и правоведов, экономистов и эконом-географов. Несмотря на наличие у каждой из этих научных дисциплин специфических целей, задач, методологии, сфер применения выводов и предложений, они взаимно дополняют друг друга. Представленная работа предполагает изучение административно-территориального деления БССР прежде всего с точки зрения целей и задач отечественной истории при широком использовании научных разработок ученых других специальностей. Такой подход позволяет провести анализ административно-территориальных трансформаций как явлений исторических, протекавших под влиянием различных политических и экономических факторов, а также характера и методов регулирования общественных отношений в советском обществе.

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

### **Связь с крупными научными программами и темами**

Диссертационная работа выполнена по инициативе автора, тема утверждена решением Ученого совета исторического факультета БГУ (протокол № 7 от 24 июня 2008 г.) и соответствует приоритетным направлениям фундаментальных научных исследований в Республике Беларусь: Государственной программе фундаментальных исследований «Исследование истории, искусства, фольклора, этнокультурных традиций Беларуси в контексте славянских культур, европейской цивилизации, глобального развития и этноконфессиональных процессов в современном мире» на 2001–2005 гг. (ГПФИ «История и культура»), Государственной программе фундаментальных и прикладных научных

исследований «История белорусской нации, государственности и культуры» на 2006–2010 гг. (ГПФНИ «История и культура»), Государственной программе научных исследований «Гуманитарные науки как фактор развития белорусского общества и государственной идеологии» на 2011–2015 гг. (ГПНИ «История, культура, общество, государство»).

Работу над темой диссертации автор осуществлял также в рамках выполнения совместного научного проекта Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда «БРФФИ – РГНФ-99» «Разработка методики оценки социально-политических последствий управленческих решений на уровне края или области в России и Республике Беларусь» (2000–2002 гг., госрегистрация 20003705).

### **Цель и задачи исследования**

Цель представленного исследования – выявить и проанализировать основные закономерности, технологии формирования и трансформаций административно-территориального деления БССР, его функционирования в контексте политических и социально-экономических процессов, характерных для разных этапов развития советского общества.

Для достижения поставленной цели диссертант стремился решить следующие задачи:

- уточнить предметное поле, основные характеристики понятий «административно-территориальное деление» и «административно-территориальное устройство», сформулировать авторское представление о функциональном назначении советского административно-территориального деления;

- дать авторскую периодизацию истории административно-территориального деления БССР;

- проследить связь административно-территориальных реорганизаций в БССР с изменениями политических и социально-экономических приоритетов в развитии советского общества;

- рассмотреть основные формы и методы принятия и реализации управленческих решений в вопросах административно-территориального деления БССР, определить сферы и степень самостоятельности белорусских властей при проведении конкретных административно-территориальных реорганизаций;

- выявить уровень теоретической разработки вариантов становления и реформирования административно-территориального деления БССР, определить степень эффективности административно-территориальных трансформаций в республике через соотношение поставленных задач и полученных результатов;

- рассмотреть административно-территориальное деление БССР как организационную основу разграничения управленческих функций по вертикали и

распределения государственных материально-финансовых средств между различными звеньями системы местной власти;

– показать связь трансформаций административно-территориального деления республики с теорией и практикой экономического районирования, выявить степень их взаимозависимости и взаимовлияния.

**Объектом исследования** является система административно-территориального деления БССР в условиях функционирования на ее территории в полном объеме органов советской власти. В связи с этим за рамками работы остаются вопросы административно-территориального деления Беларуси в периоды польской оккупации 1919–1920 гг., нахождения западнобелорусских земель в составе польского государства в 1921–1939 гг., а также немецко-фашистской оккупации, что может быть объектом специальных исследований.

**Предмет исследования** – механизм формирования, трансформаций и функционирования советского административно-территориального деления БССР на разных этапах советской истории.

**Хронологические рамки исследования** охватывают период с 1919 по 1991 г. Нижняя временная граница выбрана в связи с созданием советской белорусской государственности в форме ССРБ в 1919 г. Верхняя граница – 1991 г. – год распада СССР и начало процесса оформления и конституционного закрепления государственного суверенитета Республики Беларусь.

#### **Положения, выносимые на защиту**

1. Административно-территориальное деление – это целостная структурированная и иерархически построенная система типовых административно-территориальных единиц, на которые делится территория унитарного государства или субъекта федеративного государства. Административно-территориальное деление представляет один из элементов более широкого понятия «административно-территориальное устройство», включающего также и совокупность основных функций, специфичных для такого вида территориальной организации государства. Важнейшим предназначением административно-территориального деления является формирование системы местного управления и установление границ пространственной компетенции территориальных органов власти. Одновременно административно-территориальное деление служит организационной основой разграничения структуры и объема полномочий, прав и обязанностей местных территориальных органов как между собой, так и с вышестоящими органами власти и управления. Практическая реализация государственных подходов к распределению материально-финансовых ресурсов между союзным центром, союзными республиками и регионами, между самими регионами также осуществлялась применительно к системе административно-территориальных единиц.

2. Прежде всего советское административно-территориальное деление рассматривалось партийно-советскими властными структурами как форма организации и установления пространственных пределов компетенций местных органов власти и управления. В рамках выбранной парадигмы развития советского общества и представлений о решающей роли организационного фактора в реализации задач развития советского общества это создавало возможности для частых изменений в административно-территориальном делении республик, областей, районов и сельсоветов. Постоянные административно-территориальные трансформации преимущественно обуславливались субъективными взглядами партийно-государственного руководства на место и роль территориальных органов власти и управления в эффективном осуществлении приоритетных на тот или иной исторический момент направлений государственной политики. В соответствии с этим менялись основные направления административно-территориальных трансформаций в БССР (перестройка всей системы административно-территориального деления или частичные ее преобразования), методы (укрупнение или разукрупнение, ликвидация одних и создание иных типов административно-территориальных единиц) и средства (конструирование новых границ административно-территориальных единиц, восстановление их в прежних размерах, передача в состав других полностью или частями и т. п.) их осуществления. Эффективность административно-территориальных реорганизаций определялась посредством соотнесения поставленных задач и достигнутых результатов при доминировании интересов системы управления.

3. Субъективизм в принятии решений по административно-территориальным трансформациям ограничивался необходимостью учета объективных экономических факторов, к которым относились природные ресурсы, уровень и характер экономического состояния регионов и перспективы их дальнейшего развития, состояние путей сообщения, тяготение к определенным экономическим центрам. В 1920-е гг. и на рубеже 1950–1960-х гг. эти факторы оказывали значительное влияние на характер и формы изменений административно-территориального деления как следствие стремления совместить административно-территориальное деление с делением территории на объективно существовавшие разноуровневые экономические образования. Однако чаще всего решающего значения они не имели, а использовались в качестве только корректирующего момента при определении конкретных границ административно-территориальных единиц.

4. БССР в составе СССР формально обладала конституционным правом верховенства в вопросах республиканского административно-территориального деления. Это означало, что республика юридически могла самостоятельно определять свое административно-территориальное деление (исключение составлял период с 1936 по 1957 г., когда окончательное решение вопросов обра-

зования областей конституционно было закреплено за союзными органами). Однако реальная степень самостоятельности руководства БССР в определении своего административно-территориального деления адекватно отражала ситуацию в целом в СССР с соотношением прав общесоюзного центра и союзных республик. Все важнейшие вопросы (цели, задачи, принципы, методы, формы проведения административно-территориальных преобразований) решались высшим руководством СССР, а в самой республике разрабатывались лишь конкретные проекты этих реорганизаций, вносимые на утверждение общесоюзных партийных и советских органов.

5. В истории административно-территориального деления БССР автор выделяет следующие основные периоды.

Первый период (1919–1923 гг.) – становление белорусской государственности на советской основе и поиск новых принципов и организационных форм административно-территориального деления. I съезд КП(б)Б принял решение о переходе на новую административно-территориальную систему «район – подрайон» как следствие стремления большевиков переместить административные центры в пролетарские поселения, а также борьбы между руководителями Западной области и губерний. Однако нерешенность вопроса о границах белорусской республики и польско-советская война не позволили реализовать на практике этот план.

После заключения Рижского мира (март 1921 г.) проблема перехода к новому административно-территориальному делению Советской Белоруссии решалась в контексте, во-первых, разработки принципов экономического районирования, во-вторых, тактических мер по совершенствованию существовавшей административно-территориальной системы, в-третьих, вопроса о возвращении в состав республики восточнобелорусских земель.

Второй период (1924–1929 гг.) – коренная перестройка административно-территориального деления БССР в ходе административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг., когда в экономике доминировали принципы новой экономической политики. В основу реформы была положена идея экономического районирования и необходимого соответствия между экономическим и административно-территориальным делением, создания равноуровневых административно-территориальных единиц по принципу экономического притяжения прилегавших к их центрам (промышленным или торговым) территорий. Это вполне логично вытекало из основного постулата марксистской теории о первенстве экономического базиса над политической надстройкой, решающей роли экономических факторов в общественном прогрессе. В БССР была создана трехзвенная система административно-территориального деления «округ – район – сельсовет», построенная с учетом реалий и намечавшихся перспектив экономического развития республики, задач организации управления территориями и



обслуживания потребностей населения. Несмотря на свою незавершенность, реформа оказалась наиболее удачной в советской истории попыткой совместить экономическое и административно-территориальное районирование.

Третий период (1930–1953 гг.) – основным направлением административно-территориальных изменений становится разукрупнение (дробление) административно-территориальных единиц в условиях укрепления и функционирования классической административно-командной системы. Это дробление на практике способствовало реализации курса на осуществление политики жесткого и постоянного партийно-государственного контроля за всеми политическими, экономическими, социальными и духовными процессами в советском обществе: чем меньше административно-территориальная единица, тем легче было этот контроль осуществлять. Частые изменения в административно-территориальном делении БССР в этот период были следствием эмпирического поиска таких форм организации и иерархического построения местной власти и управления, которые бы в наибольшей мере отвечали новым задачам развития советского общества: ликвидация округов в 1930 г., укрупнение районов в 1931 г., разукрупнение районов и создание четырех приграничных округов в 1935 г., образование областей в 1938 г., установление советского административно-территориального деления на западнобелорусских землях в 1939 г., организация новых областей и районов в 1944–1946 гг. Процесс разукрупнения достиг своего максимума в БССР в 1946 г. и был приостановлен, так как в условиях послевоенного восстановления экономики дальнейший рост административно-управленческих расходов был уже невозможен.

Четвертый период (1954–1964 гг.) – укрупнение административно-территориальных единиц. В целом этот курс соответствовал новым задачам по повышению роли и ответственности местных органов власти в решении социально-экономических вопросов. Определяющим мотивом смены вектора административно-территориальных реорганизаций выступали задачи сокращения и удешевления административно-управленческого аппарата и обеспечения кадрами руководителей и специалистов колхозно-совхозного производства. В БССР было осуществлено укрупнение сельсоветов, в два раза сократилось количество областей и сельских районов.

Однако проводившаяся опытным путем, без предварительной научной разработки и определения рациональных границ укрупнения административно-территориальных единиц, реорганизация лишь частично решила поставленные перед ней задачи. На заключительном своем этапе она усложнила процессы управления и обслуживания населения на уровне районов, усилила недовольство низового и среднего звеньев партийно-советского аппарата мероприятиями союзного руководства, инициированными Первым секретарем ЦК КПСС и Председателем Совета Министров СССР Н.С. Хрущевым.

Пятый период (1965–1991 гг.) – стабилизация административно-территориального деления БССР. Новым руководством СССР в противовес многочисленным предыдущим перестройкам был взят курс на обеспечение стабильности, в том числе и в отношении системы административно-территориального деления, которая (за исключением районных «контрреорганизаций» 1965–1966 гг.) практически не менялась. Во-первых, этот курс отражал усталость общества в целом от постоянных, мало продуманных и импульсивных предыдущих реорганизаций. Во-вторых (что сыграло более важную роль), он выражал стремление партийно-советского аппарата обеспечить прочность своего положения, получить гарантии сохранения своего места в системе власти и создать понятный механизм движения по служебной лестнице. Основные изменения в административно-территориальной системе БССР проходили за счет повышения статуса городских поселений, что было следствием, с одной стороны, роста уровня промышленного развития республики и численности городского населения, с другой – необходимости развития социальной инфраструктуры населенных пунктов (главным образом райцентров) путем расширения их материально-финансовой базы. Если проблемы развития средних городов получили новый импульс и в их решении был замечен прогресс, то в отношении составлявших абсолютное большинство малых городских поселений ситуация оставалась критической.

Период «перестройки» не внес ничего нового в систему административно-территориального деления, хотя разработка проектов его изменения на основе совмещения административно-территориального и экономического районирования, начатая белорусскими учеными с середины 1970-х гг., активно продолжалась в это время. Однако все эти проекты оставались только теоретическими разработками, не востребованными властными структурами БССР.

6. В качестве особых административно-территориальных единиц выступали городские поселения, имевшие свой орган местной власти, действовавший в пределах городской черты. Классификация городских поселений в БССР менялась: в начале 1920-х гг. – уездные и заштатные города, поселки городского типа и местечки, с 1925 г. – города (окружные и неокружные) и местечки, с 1938 г. – города (областного и районного подчинения), городские и рабочие поселки (с 1946 г. дополнительно – города республиканского подчинения). Со временем изменялись как основные принципы, так и количественные и качественные параметры отнесения населенного пункта к городским поселениям и конкретной их категории. Основной тенденцией развития городских поселений БССР как административно-территориальных единиц было повышение их статуса путем перевода в более высокую категорию, что в целом способствовало расширению сферы самостоятельности и ответственности городских органов власти.

7. Нормативно-правовое разграничение функций между территориальными, республиканскими и общесоюзными органами власти и управления проводилось исходя из тех задач, которые ставились перед всей системой государственного управления и конкретными ее звеньями. Практическое осуществление декларируемых законом прав и обязанностей, характер, размах и пределы самостоятельности действий органов власти и управления административно-территориальных единиц в решении вопросов социально-экономического и культурного развития территорий, их авторитет во многом определялись размерами и структурой их материально-финансовой базы. Сложившаяся в СССР система разграничения местного, республиканского и общесоюзного хозяйства с закреплением за местными властными органами малоприбыльных предприятий и организаций, а также централизованный порядок поступления высокодоходных налогов и сборов в общегосударственный фонд делали бюджеты административно-территориальных единиц изначально дотационными, что на практике закрепляло нормативно-правовую иерархичность построения вертикали власти.

#### **Личный вклад соискателя**

Диссертационная работа является самостоятельным научным исследованием, выполненным соискателем на основе изучения, систематизации, анализа и введения в научный оборот значительного объема нового архивного материала. Впервые представлен комплексный и системный анализ процессов формирования, трансформаций и функционирования административно-территориального деления БССР на всем протяжении ее истории. Проблема рассматривается с использованием междисциплинарных связей с юридическими, экономическими и географическими отраслями науки. Разработана авторская периодизация истории административно-территориального деления БССР, основанная на выделении специфических для каждого периода принципов, задач, направлений и методов административно-территориальных реорганизаций. История административно-территориального деления БССР рассматривается в тесной связи с политико-экономическими процессами развития советского общества, изменением или корректировкой направлений, средств и методов государственной политики. Выделены доминирующие и частные мотивы административно-территориальных трансформаций в БССР в целом и каждой из них в отдельности. Дана характеристика механизма принятия и реализации управленческих решений, степень их эффективности в системе административно-территориального деления, соотношения конституционно-правового и реального распределения функций союзного центра и БССР в административно-территориальных вопросах. Как отдельный вид административно-территориальных единиц представлены городские поселения, система их статусов в исторической ретроспективе. Рассмотрены причины и характер изменений статусов городских поселе-

ний, их последствия для органов государственной власти и местного населения. Проведен расчет и анализ количественных параметров пропорциональности административно-территориального деления БССР. Уточнены и детализированы функции административно-территориального деления, осуществлено комплексное изучение исторической практики их реализации в БССР.

### **Апробация результатов исследования**

Положения диссертации докладывались автором на 30 международных и республиканских научных и научно-практических конференциях, среди которых: «Гістарычная навука і гістарычная адукацыя у РБ (новыя канцэпцыі і падыходы)» (Минск, 3–5 февраля 1993 г.), «Этнічныя супольнасці у Беларусі: гісторыя і сучаснасць» (Минск, 6–7 июля 2001 г.), «Актуальныя праблемы гісторыі Беларусі: стан, здабыткі і супярэчнасці, перспектывы развіцця» (Гродно, 2–3 мая 2002 г.), «Беларусь – Украіна: гістарычны вопыт узаемаадносін» (Минск, 18–19 марта 2003 г.), «Славянскі свет: мінулае і сучаснае» (Минск, 26 марта 2004 г.), «Подготовка педагогических и научных кадров историков и развитие исторической науки в Беларуси» (Гродно, 30 сентября 2004 г.), «Беларусь і суседзі: гістарычныя шляхі, узаемадзеянне і ўзаемаўплывы» (Гомель, 28–29 сентября 2006 г., 9–10 октября 2008 г., 30 сентября – 1 октября 2010 г.), «Гістарыяграфія гісторыі Беларусі, новай і навейшай гісторыі краін Еўропы і ЗША» (Минск, 28 марта 2008 г.), «Гомельщина в событиях 1917–1945 гг.» (Гомель, 27 ноября 2007 г.), «Российско-белорусско-украинское пограничье: проблемы формирования единого социокультурного пространства – история и перспективы» (Брянск, 18–20 сентября 2008 г.), «Беларусь: этапы станаўлення дзяржаўнасці (да 90-годдзя з дня ўтварэння БССР)» (Минск, 18 декабря 2008 г.), «Мазыршчына: людзі, падзеі, час» (Мозырь, 6–7 мая 2010 г.), «Романовские чтения–6» (г. Могилев, 24–25 ноября 2009 г.), «Менталитет славян и интеграционные процессы: история, современность, перспективы» (Гомель, 26–27 мая 2011 г.), «Беларусь у гістарычнай рэтраспектыве XIX–XX стагоддзяў: этнакультурныя і нацыянальна-дзяржаўныя працэсы» (г. Гомель, 13–14 кастрычніка 2011 г.) и др.

Результаты диссертации были использованы при работе в рамках совместного научного проекта Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда «БРФФИ – РГНФ-99» «Разработка методики оценки социально-политических последствий управленческих решений на уровне края или области в России и Республике Беларусь» научным коллективом (в состав которого в качестве соисполнителя входил и автор представленного исследования) Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого и Красноярского государственного технического университета (2000–2002 гг., госрегистрация 20003705).

### **Опубликованность результатов диссертации**

Основные научные результаты в полной мере изложены в 64 опубликованных автором работах, в том числе в 2 монографиях, 28 статьях в научных журналах (из них 1 в соавторстве), 9 статьях в сборниках научных статей (из них 1 в соавторстве), материалах 25 конференций (из них 2 в соавторстве) общим объемом 47,3 авторских листа. Из них пункту 18 Положения о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий в Республике Беларусь соответствует 1 монография (11,6 авторских листа) и 25 статей (13,2 авторских листа).

### **Структура и объем диссертации**

Диссертация состоит из перечня условных обозначений, введения, общей характеристики работы, пяти глав (12 разделов), заключения, библиографического списка и 8 приложений. Полный объем работы составляет 287 страниц, в том числе 239 страниц основного текста, из которых 12 страниц занимают 38 таблиц. Библиографический список состоит из 525 наименований, среди которых 64 наименования публикаций автора.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Во **Введении** обосновывается выбор соискателем темы диссертационного исследования и ее актуальность, определяется круг вопросов по выбранной теме, нуждающихся в дальнейшем изучении, место представленного исследования среди других отраслей научных знаний.

**Глава 1** «Теоретико-методологические основы исследования» состоит из трех разделов.

В **разделе 1.1** «Понятие, предметное поле, структура и функции административно-территориального деления» отмечается, что административно-территориальное деление как социальный феномен возникает вместе с государством и является производным от него.

Советские нормативные правовые документы не фиксировали содержания понятия «административно-территориальное деление». В научных исследованиях понятия «административно-территориальное деление» и «административно-территориальное устройство» обычно отождествлялись и продолжают отождествляться. Автор представленной работы различает эти понятия и исходит из того, что административно-территориальное устройство содержит два составных элемента: во-первых, определенную систему типовых административно-территориальных единиц (собственно административно-территориальное деление), во-вторых, совокупность основных функций, специфических для административно-территориального деления. В связи с отсутствием

в научной литературе четкой дифференциации этих функций автором для анализа в качестве основных выделены следующие. Во-первых, институализация публичной власти: в соответствии со сложившейся структурой административно-территориального деления осуществлялось организационное оформление системы местных органов власти и управления. Во-вторых, административно-территориальное деление определяло границы пространственной компетенции местных органов власти и управления. В-третьих, оно представляло собой организационную основу разграничения структуры и объема полномочий, прав и обязанностей местных территориальных органов между собой и вышестоящими органами. В-четвертых, административно-территориальное деление занимало важное место в системе распределения материально-финансовых средств как между центральными и местными территориальными органами власти и управления, так и между самими местными органами разного уровня.

Первостепенным фактором, влияющим на генезис и трансформации советского административно-территориального деления, являлись интересы организации эффективного государственного управления территориями. Вместе с тем субъективизм применительно к административно-территориальному делению имеет свои пределы. На уровне практической реализации конкретных административно-территориальных трансформаций учитывались, природно-географические особенности отдельных регионов, система расселения, а также характер экономического развития и его перспективы, состояние путей сообщения и средств связи, экономическое тяготение территорий к определенным экономическим центрам.

При этом автор исходит из того, что многие проблемы теории административно-территориального деления остаются дискуссионными, требуют дальнейшего осмысления и подтверждения теоретических построений исторической практикой, которая выступает основным критерием их истинности.

В разделе 1.2 «Историография проблемы» отмечается, что история советских административно-территориальных трансформаций становится отдельным предметом внимания специалистов-историков только с 1950-х гг. Во-первых, это исследования, посвященные в целом истории административно-территориального деления СССР. Интерес представляют работы А.В. Лужина, В.А. Немцева, В.А. Ржевского, М.А. Шафира, в которых обобщается опыт административно-территориальных преобразований в целом по СССР<sup>1</sup>. В них нашла свое

---

<sup>1</sup>Ржевский, В.А. Территориальная организация Советского государства / В.А. Ржевский // Саратов. юрид. ин-т им. Д.И. Курского; под общ. ред. И.Е. Фарбера. – Саратов: Приволж. книж. изд-во, 1966. – 144 с.; Лужин, А.В. Административно-территориальное устройство Советского государства / А.В. Лужин. – М.: Юрид. лит., 1969. – 172 с.; Немцев, В.А. Правовые и организационные проблемы административно-территориального деления союзной республики (на материалах Восточной Сибири и Дальнего Востока) / В.А. Нем-

отражение сложившаяся в советской науке система представлений об основных принципах, этапах, направлениях, путях и методах генезиса и реорганизаций советского административно-территориального деления.

Внимание проблемам истории советского административно-территориального деления в своих работах уделяли советские ученые-экономисты, специализировавшиеся на вопросах территориальной организации производства<sup>2</sup>. Несмотря на традиционность оценок и выводов, интерес в них представляет конкретный исторический материал, посвященный разработке и практической реализации в СССР принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования.

Профессионально-исторический анализ проблем административно-территориального деления БССР также начинается с 1950-х гг. В советской белорусской историографии главную роль в изучении этого аспекта истории БССР сыграли исследования С.П. Маргунского<sup>3</sup> и В.А. Круталевича<sup>4</sup>. Эти авторы проделали значительную работу по сбору основных правовых актов и документального материала, их систематизации, анализу основных административно-территориальных реорганизаций в БССР. Вместе с тем работы С.П. Маргунского и В.А. Круталевича написаны на традиционных для советской исторической науки принципах партийности и классового подхода, что не позволяло авторам выйти за пределы установившихся идеологических стереотипов и оценок советской истории. При этом архивная база исследований С.П. Маргунского и В.А. Круталевича ограничивалась использованием главным образом фондов ЦИК и Верховного Совета БССР.

Справочно-информационный характер носят материалы по реорганизациям республиканского административно-территориального деления, пред-

---

цев // Иркут. гос. ун-т им. А.А. Жданова. – Иркутск, 1974. – 227 с.; Шафир, М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства (Конституционные основы) / М.А. Шафир. – М.: Наука, 1983. – 175 с.

<sup>2</sup> Алампиев, П.М. Экономическое районирование СССР: в 2 кн. / П.М. Алампиев. – М.: Госполитиздат : Экономиздат, 1959–1963; Белоусов, И.И. Основы учения об экономическом районировании (Размещение и районирование производительных сил) / И.И. Белоусов. – М.: Изд-во МГУ, 1976. – 320 с.; Калашникова, Т.М. Экономическое районирование / Т.М. Калашникова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1969. – 104 с.; Калашникова, Т.М. Экономическое районирование / Т.М. Калашникова. – М.: МГУ, 1982. – 262 с.

<sup>3</sup> Маргунскі, С. Да пытання аб адміністрацыйна-тэрытарыяльнай будове Беларускай ССР у першы перыяд яе развіцця / С. Маргунскі // Бальшавік Беларусі. – 1951. – № 11. – С. 42–51; Маргунский, С. Государственное строительство Белорусской ССР на первом этапе ее развития / С. Маргунский. – Минск: Акад. наук БССР, 1953. – 113 с.; Маргунский, С.П. Государственное строительство БССР в годы восстановления народного хозяйства (1921–1925) / С.П. Маргунский. – Минск: Акад. наук БССР, 1966. – 286 с.

<sup>4</sup> Круталевич, В.А. Административно-территориальное устройство БССР / В.А. Круталевич. – Минск: Наука и техника, 1966. – 133 с.

ставленные в 2-томном фундаментальном исследовании по истории государства и права БССР<sup>5</sup>.

Проблемы административно-территориального деления БССР рассматривались советскими белорусскими историками и в контексте исследования роли Советов и их органов на разных этапах развития республики<sup>6</sup>. Вместе с тем авторы лишь констатировали те или иные изменения в системе административно-территориального деления, не исследуя вопросы, связанные с анализом причин, направлений, форм и методов административно-территориальных преобразований, их результативности.

Сведения по истории городских поселений как административно-территориальных единиц содержатся в специальных работах по отдельным городским населенным пунктам. Однако прежде всего здесь представлены в лучшем случае отдельные факты об изменениях в статусе того или иного городского поселения, городских границах и (применительно к крупным городам) – формированию и изменению внутригородского районного деления<sup>7</sup>.

В 1985 г. была издана работа «Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Беларусі» (составитель М.И. Каминский), в которой содержится более 380 кратких статей информационного плана, характеризующих конкретные административно-территориальные единицы на территории Беларуси в их исторической ретроспективе<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> История государства и права Белорусской ССР: в 2 т. / под ред. С.П. Маргунского [и др.]; Ин-т философии и права Акад. наук БССР. – Минск: Наука и техника, 1970.–1976.

<sup>6</sup> Лагун, С.Р. Деятельность КПБ по перестройке и улучшению работы Советов (1925–1936 гг.) / С.Р. Лагун. – Минск: Изд-во МВСС и ПО БССР, 1962. – 232 с.; Головкин, А.А. Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927–1936 гг. / А.А. Головкин. – Минск: Изд-во БГУ, 1968. – 125 с.; Шабанов, Ю.В. Партийное руководство Советами депутатов трудящихся / Ю.В. Шабанов. – Минск: Беларусь, 1969. – 84 с.; Лагун, С.Р. Укрепление Советов Белоруссии и повышение их роли в строительстве социализма / С.Р. Лагун. – Минск: Наука и техника, 1970. – 304 с.; Петриков, П.Т. Советы депутатов трудящихся БССР и их роль в создании материально-технической базы коммунизма (1959–1965 гг.) / П.Т. Петриков. – Минск: Наука и техника, 1972. – 308 с.

<sup>7</sup> Жучкевич, В.А. Города и села Белорусской ССР: ист.-геогр. очерки / В.А. Жучкевич, А.Я. Малышев, Н.Е. Рогозин. – Минск: Учпедгиз БССР, 1959. – 279 с.; Ключкин Н.В. Могилев: ист.-геогр. и экон. очерк / Н.В. Ключкин. – Минск: Госиздат БССР, 1963. – 123 с.; Нетылькин А.Т. Пинск: ист. очерк / А.Т. Нетылькин. – Минск: Госиздат БССР, 1961. – 75 с.; Ключкин, Н.В. Могилев. ист.-геогр. и экон. очерк / Н.В. Ключкин. – Минск, Госиздат БССР, 1963. – 123 с.; Драгун, Ю.И. Орша: ист.-экон. очерк / Драгун Ю.И. [и др.]. – Минск: Беларусь, 1967. – 135 с.; Витебск: ист.-экон. очерк / редкол.: В.П. Воробьева [и др.]. – Минск: Наука и техника, 1974. – 223 с.; Минск: энцикл. справ. / редкол.: П.У. Бровка (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Белорус. Совет. Энцикл., 1980. – 424 с.; Брест: энцикл. справ. / редкол.: И.П. Шамякин [и др.]. – Минск: Белорус. Совет. Энцикл., 1987. – 407 с.; Витебск: энцикл. справ. / редкол.: И.П. Шамякин (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Белорус. Совет. Энцикл., 1988. – 406 с.; Каханоўскі, Г.А. Маладзечна: гіст.-экан. нарыс / Г.А. Каханоўскі. – Мінск: Палымя, 1988. – 129 с.; Гродно: энцикл. справ. / Л.В. Аржаева [и др.]. – Минск: Белорус. Совет. Энцикл., 1989. – 438 с.; Могилев: энцикл. справ. / редкол.: И. П. Шамякин (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Белорус. Совет. Энцикл., 1990. – 471 с.

<sup>8</sup> Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Беларусі / склад. М.І. Камінскі. – Мінск: Беларус. Савец. Энцикл., 1985. – 100 с.



Отдельные, не систематизированные сведения по административно-территориальному делению БССР содержатся в работах по истории областей и районов республики<sup>9</sup>.

В целом вопросы генезиса и трансформаций административно-территориального деления БССР трактовались в белорусской советской историографии односторонне и схематично как свидетельство успехов планомерной и целенаправленной политики коммунистической партии и советской власти. При этом основное внимание авторы уделяли анализу конституционных основ советского административно-территориального деления. За пределами внимания исследователей оставались такие важные моменты, как реальный (а не декларированный в нормативных актах) механизм принятия решений по административно-территориальным реорганизациям в БССР, степень и сферы самостоятельности белорусских властей в этих вопросах; содержательная сторона связи преобразований в республиканском административно-территориальном делении с изменением политических и экономических приоритетов в развитии советского общества; городские поселения как особый вид административно-территориальных единиц; система разграничения материально-финансовых средств между административно-территориальными звеньями и ее влияние на практические возможности местных органов власти выполнять законодательно закрепленные за ними функции и т. п.

В условиях обретения и укрепления государственного суверенитета Республики Беларусь первоочередное внимание белорусских историков было обращено на переоценку и новую трактовку ключевых проблем истории БССР, что нашло свое отражение в концентрированном виде в опубликованных обобщающих работах. Они представляют несомненный интерес как с точки зрения переосмысления основных тенденций развития белорусского общества в советский период его истории, так и анализа связи политики верховной власти с процессами административно-территориальных изменений в республике<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ракаў, Я.Г. Палеская вобласць БССР: паліт.-экан. нарыс / Я.Г. Ракаў. – Мінск: Дзяржвыд. Беларусі, 1939. – 30 с.; Беларуская ССР. Гомельская область / под ред. Г.С. Жданко [и др.]. – Минск: Беларусь, 1968. – 254 с.; Беларуская ССР. Гродненская область / под ред. А.И. Ульяновича [и др.]. – Минск: Беларусь, 1968. – 183 с.; Беларуская ССР. Витебская область / В.И. Пепеляев [и др.]. – 2-е изд., доп. и перераб. – Минск: Беларусь, 1974. – 238 с.; Беларуская ССР. Могилевская область / под ред. Н.М. Чигилейчик [и др.]. – 2-е изд., доп. и перераб. – Минск: Беларусь, 1976. – 206 с.; Гродненская область БССР / ред. Л.Г. Клецков [и др.]. – Минск: Беларусь, 1976. – 222 с.; Валаханович, А.И. Дзержинщина: прошлое и настоящее / А.И. Валаханович. – Минск: Наука и техника, 1986. – 197 с.; Брестская область / Н.А. Александров [и др.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск: Беларусь, 1987. – 205 с.; Витебская область / В.Г. Скопа [и др.]. – Минск: Беларусь, 1988. – 189 с.; Беларуская ССР. Гомельская область / С.П. Бобырь [и др.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск: Беларусь, 1988. – 174 с.; Могилевская область / П.А. Лярский [и др.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск: Беларусь, 1988. – 174 с.

<sup>10</sup> Нарысы гісторыі Беларусі: у 2 ч. / М.П. Касцюк [і інш.]; Ін-т гісторыі АНБ. – Мінск: Беларусь, 1994–1995. – Ч. 2. – 1995. – 560 с.; Гістарычны шлях беларускай нацыі і дзяржавы / М. Біч [і інш.]; рэдкал.: У. Арлоў [і інш.]. – Мінск: Медисонт, 2006. – 440 с.; Беларусь у са-

Среди приоритетных направлений исторического анализа успешно развивается исследование процессов белорусского национально-государственного строительства в XX в.<sup>11</sup>. Важным, относительно самостоятельным аспектом этой проблемы стало изучение процессов формирования территориальной целостности БССР, что нашло отражение в работах В.В. Барабаша, Е.Г. Богдановой, П.И. Бригадина, В.К. Коршука, В.Ф. Ладысева, Р.П. Платонова, И.Ф. Романовского, А.К. Титовой, С.М. Хомича, Е.А. Юхо и др. Изменения территориальных границ БССР всегда приводили к значительным трансформациям в административно-территориальном делении республики, однако этот аспект в указанных исследованиях остался за пределами внимания<sup>12</sup>.

Отдельные аспекты истории административно-территориального деления БССР нашли отражение в работах В.П. Пичукова, М.И. Старовойтова, Г.Г. Лазько, Ю.А. Борисёнка<sup>13</sup>. В.А. Круталевич в работе «Республика Бела-

---

цьяльна-эканамічных і грамадска-палітычных працэсах 1946–2006 гг. / навук. рэд. М.П. Касцюк. – Мінск: Беларус. навука, 2007. – 215 с.; Гісторыя Беларусі: у 6 т. / рэдкал.: М. Касцюк (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск: Экаперспектыва : Соврем. шк., 2000–2011. – Т.5: Беларусь у 1917–1945 гг. / А. Вабішэвіч [і інш.]. – 613 с.; Т. 6: Беларусь у 1946–2009 гг. / Л. Лыч [і інш.]. – 2011. – 428 с.; Нарысы гісторыі беларускай дзяржаўнасці: XX стагоддзе / Нац. Акад. навук Беларусі, Ін-т гісторыі; М.П. Касцюк [і інш.]; рэдкал.: А.А. Каваленя [і інш.]. – Мінск: Беларус. навука, 2008. – 615 с.; Беларусь: Народ. Государство. Время / Нац. Акад. наук Беларусі; Ін-т історыі; рэдкал.: А.А. Каваленя [і др.]. – Мінск: Беларус. навука, 2009. – 879 с.

<sup>11</sup> Игнатенко, И.М. Октябрьская революция и самоопределение Белоруссии / И.М. Игнатенко. – Минск: Наука і тэхніка, 1992. – 254 с.; Ладысеў, У.Ф. На пераломе эпох: станаўленне беларускай дзяржаўнасці (1917–1920 гг.) / У.Ф. Ладысеў, П.І. Бригадзін. – Мінск: БДУ, 1999. – 128 с.; Круталевич, В.А. На путях самоопределения: БНР – БССР – РБ / В.А. Круталевич. – Минск: Право и экономика, 1995. – 139 с.; Круталевич, В.А. История Беларуси: становление национальной державности (1917–1922) / В.А. Круталевич. – 2-е изд., доп. – Минск: Право и экономика, 2003. – 592 с.; Сарокін, А.М. Покліч роднай зямлі. Канстытуцыя Беларусі савецкай эпохі / А.М. Сарокін. – Мінск: Права і эканоміка, 2010. – 279 с.

<sup>12</sup> Барабаш, В. По живому. Процесс установления белорусско-польской границы в 1944–1945 гг. / В. Барабаш // Беларус. думка. – 2009. – № 9. – С. 33–37; Государственность Беларуси: Проблемы формирования в программах политических партий / В.К. Коршук [и др.]. – Минск: БГУ, 1999. – 188 с.; Ладысеў, У.Ф. Паміж Усходам і Захадам: Станаўленне дзяржаўнасці і тэрытарыяльнай цэласці Беларусі (1917–1939 гг.) / У.Ф. Ладысеў, П.І. Бригадзін. – Мінск: БДУ, 2003. – 307 с.; Казлоў, Л.Р. Беларусь на сямі рубяжах / Л.Р. Казлоў, А.К. Цітоў. – Мінск: Беларусь, 1993. – 71 с.; Хоміч, С.М. Асноўныя этапы фарміравання тэрыторыі Беларускай савецкай рэспублікі (канец 1918–1926 гг.) / С.М. Хоміч // Беларус. гіст. агляд. – 2000. – Т. 7, Сш. 2 (13). – С. 418–428; Хомич, С.Н. Территория и государственные границы Беларуси в XX веке: от незавершенной этнической самоидентификации и внешнеполитического произвола к современному status quo / С.Н. Хомич. – Минск: Эконом-пресс, 2011. – 416 с.; Юхо, Я. Фарміраванне тэрыторыі Беларусі: 20-я гг. / Я. Юхо // Спадчына. – 1991. – № 6. – С. 2–11.

<sup>13</sup> Пичуков, В.П. Гомельщина многонациональная (20–30-е годы XX века) / В.П. Пичуков, М.И. Старовойтов. – Гомель: ГГУ им. Ф. Скорины, 1999. – Вып. 1. – 235 с.; Старовойтов, М.И. Создание областной системы управления в белорусско-российско-украинском пограничьи (1917–1939 гг.) / М.И. Старовойтов // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2009. – № 1. – С. 33–38; Лазько, Г.Г. Вопрос о принадлежности Гомельщины в контексте большевистской политики «самоопределения» народов (рубеж 1918–1919 гг.) / Г.Г. Лазько // Проблемы славяноведения: сб. науч. ст. и материалов. – Брянск: Ладомир, 2008. – Вып. 10. – С. 120–125; Борисёнок, Ю.А. Белорусско-российское

рუსь: админістратывно-тэрытарыяльнае ўстройва» невялікай раздзел павяшчал аналізу історыі админістратывно-тэрытарыяльных рэформ у БССР гавяным абразам с тэчкі зрэння апыта рэалізацыі прынцыпа едывнства админістратывно-тэрытарыяльнага і эканамічнага раёныраванья<sup>14</sup>. Краткыі очерк історыі админістратывно-тэрытарыяльнага деленья БССР с пазыцыі савременных прэставаленняў о рацыяналізацыі сацыяльна-экалагі-эканамічнага раёныраванья Рэспублывкы Беларусь савержыцца у мавнаграфыі беларускага ўченага-географу Г.В. Рывевскага<sup>15</sup>.

С 1990-х гг. беларускыі історыкы значытэльное ввнмыванне ўдэляюць праблемам історыі мевжнацыянальных адношєннь у БССР 1920–1930-х гг., у рамках ісслєдованья котарых затрагываюцца ввпрасы фармыврванья, развывтыва і лывкывдацыі нацыянальных админістратывно-тэрытарыяльных едывнц<sup>16</sup>.

Іздаваемыє с 1980-х гг. абласныє і раёныныє кывнжы сєрыі «Памывць» савержыцца аддэльныє свєдєнья інфармацыяна-статысывчэскага характєра по історыі канкретных админістратывно-тэрытарыяльных едывнц<sup>17</sup>.

---

пограничье в 1918–1941 годах / Ю.А. Борисёнок // Вопросы истории. – 2004. – № 12. – С. 105–112.

<sup>14</sup> Круталевич, В.А. Республика Беларусь: админістратывно-тэрытарыяльнае ўстройва / В.А. Круталевич. – Мывнск: Пывро і эканомывка, 2001. – 271 с.

<sup>15</sup> Рывевскыі, Г.В. Тэрытарыяльная арганывзацыя Рэспублывкы Беларусь: сацыяльна-экалагі-эканамывчэская мавдэль прєхавда к ўстойывчывму развывтыву / Г.В. Рывевскыі. – Мовгывлев: МГУ ім. А.А. Кулєшова, 2007. – 525 с.

<sup>16</sup> Вялывкі, А. Крах «польскага экспєрымєнта» / А. Вялывкі // Беларусь. мывнуўшчына. – 1996. – № 6. – С. 48–51; Пывчуков, В.П. Русскыі і ўкрайныскыі нацыянальныє сєльскыі савєты на Гомєльшывнє у 1920-є гг.: ўнывєрсалывное і спєцыфывчэскає у нацыянальныв політыкє / В.П. Пывчуков, М.І. Старовывтов // Мєнталывтєт восточных славьян: історыва, савременность, прєспєкывтывы: мывєрыалы мєждывнар. наув. канф., Гомєль, 27–28 окт. 1999 г. / Гомєл. гос. тєхн. ун-т ім. П.О Сухого; под рєд. В.В. Кывривєнко. – Гомєль: ГГТУ ім. П.О. Сухого, 1999. – С. 152–154; Навывцкыі, У.І. Савєцкая палывтыка ў адносывнах да єтнывчных супольнасцєй Беларусі / У.І. Навывцкыі // Єтнывчныє супольнасцы ў Беларусі: гывсторыва і сучаснасць: мывєрыалы наув. канф., Мывнск, 6–7 снєж. 2001 г. / Ін-т гывсторывы НАН Беларусі; рєд.: У.І. Навывцкыі, М.С. Сташкєвывч. – Мывнск: Дэполывс, 2001. – С. 15–23; Протывко, Т.С. Становлєнывє савєтскай тоталывтарной сывстємы у Беларусі (1917–1941 гг.) / Т.С. Протывко. – Мывнск: Тєсєй, 2002. – 688 с.; Пушкывн, І. Нацыянальныє мєншасцы у сацыяльна-палывтычным і культурным жывцці (20-я гады ХХ ст.) / І. Пушкывн. – Мавгывлєў: МДУ імя А. Куляшова, 2004. – 168 с.; Тугай, У.В. Латышскыі єтнас у сацыяльна-эканамывчым і культурным жывцці Беларусі / У.В. Тугай. – Мывнск: Вучэб.-вывд. цєнтр БДПУ, 2002. – 318 с.; Малывє дываспоры у 20–30-є гады ХХ вєка: аналывт. мывєрыалы і док. Гос. арх. Гомєл. обл. / савст.: В.П. Пывчуков, М.А. Алєйныкова, З.А. Алєксандровывч; под рєд. В.П. Пывчукова. – Гомєль: ГГТУ ім. П.О. Сухого, 2008. – 250 с.

<sup>17</sup> Памывць: гывст.-дак. хронывка Астрыввцкага р-на / рэдкал.: Г.П. Пашкывў [і івш.]. – Мывнск: БелЭн, 2004. – 632 с.; Памывць: Барывсаў, Барывсаўскыі раєн: гывст.-дак. хронывкыі гарадоў і р-наў Беларусі / ўклад. Ж.В. Гывлєвывч; рэдкал.: Г.П. Пашкывў (гал. рэд.) [і івш.]. – Мывнск: БелЭн, 1997. – 797 с.; Памывць: гывст.-дак. хронывка Жлывбывна і Жлывбывн. р-на / рэдкал.: Г.П. Пашкывў [і івш.]. – Мывнск: БелЭн, 200. – 752 с.; Памывць: Гомєль: гывст.-дак. хронывкыі гарадоў і р-наў Беларусі: у 2 кн. / ўклад. П.П. Рывбянов; рэдкал.: Г.К. Кывсывлєў (гал. рэд.) [і івш.]. – Мывнск: БЕЛТА, 1998. – Кн. 1. – 175 с.; Памывць: Дзяржывнскыі раєн: гывст.-дак. хронывкыі гарадоў і р-наў Беларусі / рэд.-скал. А.І. Валыхановывч. – Мывнск: БЕЛТА, 2004. – 704 с.; Памывць: Кобрынскыі раєн: гывст.-дак. хронывкыі гарадоў і р-наў Беларусі / рэд.-ўклад. Л.Р. Казлывў. – Мывнск: БЕЛТА, 2002. – 622 с.; Памывць: Лєпєльскыі раєн: гывст.-дак. хронывкыі га-радоў і р-наў Беларусі / ўклад.: В.Я. Ланывкывна, А.У. Стэльмах; рэдкал.: В.Я. Ланывкывна [і івш.]. – Мывнск: Беларусь, 1999. – 639 с.; Памывць: Мазывр, Мазыврскыі раєн: гывст.-дак. хронывкыі гарадоў і р-наў Беларусі / ўклад.:

Подобного характера сведения по вопросам истории административно-территориального деления имеются в изданных в 1992–2010 гг. работах по истории и современности областей, районов и городских поселений Беларуси<sup>18</sup>.

Таким образом, в настоящее время актуальным становится проведение специального исторического исследования по проблемам генезиса и трансформаций административно-территориального деления БССР, его функционирования в соответствии с менявшимися приоритетами советско-партийной власти на основе применения современных принципов и методов научного анализа, использования новых научных публикаций по истории Белорусской ССР, а также архивных материалов, прежде недоступных белорусским ученым.

**В разделе 1.3 «Источниковая база и методология исследования»** дается характеристика источников и методологии исследования. Первую группу источников составляют правовые акты, направленные на регулирование общественных отношений, издаваемые органами права и устанавливающие, изменяющие или отменяющие нормы права: Конституции, законы, указы, правительственные постановления, совместные постановления партии и правительства, министерско-ведомственное нормотворчество (приказы, инструкции, письма и т. п.).

Вторую группу источников представляют документы делопроизводства, функционально обеспечивавшие принятие и реализацию управленческих решений. Эта группа включает организационно-распорядительную документацию (протоколы заседаний коллегий, собраний, съездов, конференций и т. п.),

---

М.А. Капа, В.Р. Феранц; рэдкал.: І.Д. Замулка [і інш.]. – Мінск: Маст. літ., 1997. – 573 с.; Памяць: Магілёў: гіст.-дак. хронікі гарадоў і р-наў Беларусі / уклад.: Б.П. Гардзееў, М.П. Хобатаў; рэдкал.: Б.П. Гардзееў [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 1998. – 492 с. и др.

<sup>18</sup> Кірычэнка, В.І. Мінск: Гісторыя пасляваеннага аднаўлення. 1944–1952 гг. / В. І. Кірычэнка. – Мінск: Беларусь, 2004. – 283 с.; Рэспубліка Беларусь: Вобласці і раёны: энцыкл. давед. / аўт.-склад. Л.В. Календа. – Мінск: БелЭн, 2004. – 568 с.; Гарады і вёскі Беларусі: энцыклапедыя. Т. 1, кн. 1: Гомельская вобласць / С.В. Марцэлаў; рэдкал.: Г.П. Пашкоў (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 2004. – 632 с.; Гарады і вёскі Беларусі: энцыклапедыя. Т. 2, кн. 2: Гомельская вобласць / С.В. Марцэлаў; рэдкал.: Г.П. Пашкоў (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 2005. – 520 с.; Гісторыя Мінска / пад рэд. У.А. Бабкова. – Мінск: БелЭн, 2006. – 696 с.; Гарады і вёскі Беларусі: энцыклапедыя. Т. 3, кн. 1: Брэсцкая вобласць / навук. рэд. А.І. Лакотка; рэдкал.: Г.П. Пашкоў (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 2006. – 528 с.; Кірычэнка, В.І. Мінск. 1960–1969. Дзесяцігадовы шлях сталіцы / В.І. Кірычэнка. – Мінск: Беларусь, 2007. – 346 с.; Гарады і вёскі Беларусі: энцыклапедыя. Т. 4, кн. 2: Брэсцкая вобласць / навук. рэд.: А.І. Лакотка; рэдкал.: Г.П. Пашкоў (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 2008. – 728 с.; Гарады і вёскі Беларусі: энцыклапедыя. Т. 5, кн. 1: Магілёўская вобласць / навук. рэд.: А.І. Лакотка; рэдкал.: Г.П. Пашкоў (дырэктар) [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 2007. – 608 с.; Гарады і вёскі Беларусі: энцыклапедыя. Т. 6, кн. 2: Магілёўская вобласць / навук. рэд. А.І. Лакотка; рэдкал.: Г.П. Пашкоў (дырэктар) [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 2008. – 592 с.; Гарады і вёскі Беларусі: энцыклапедыя. Т. 7, кн. 3: Магілёўская вобласць / навук. рэд. А.І. Лакотка; рэдкал.: Г.П. Пашкоў (дырэктар) [і інш.]. – Мінск: БелЭн, 2009. – 544 с.; Регионы Беларуси: энциклопедия. В 7 т. Т. 1, кн. 1: Брестская область / редкол.: Т.В. Белова (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БелЭн, 2009. – 520 с.; Регионы Беларуси: энциклопедия. В 7 т. Т. 1, кн. 2: Брестская область / редкол.: Т.В. Белова (глав. ред.) [и др.]. – Минск: БелЭн, 2009. – 520 с. и др.

текущую переписку организаций и учреждений, плановую, учетную, контрольную и статистическую документацию.

К опубликованным источникам по изучаемой проблеме относятся прежде всего Конституции СССР и БССР, фиксирующие основные конституционные нормы, касавшиеся административно-территориального деления СССР и БССР, разграничения полномочий союзных, республиканских и местных органов власти и управления. Значительная часть нормативных актов по истории советского административно-территориального деления представлена в сборниках правовых актов РСФСР, СССР, БССР. Частично делопроизводственные источники отложились и в разнообразных тематических сборниках документов по истории БССР.

Важным источником являются регулярно издававшиеся в 1920-е – начале 1930-х гг. отчеты о работе высших органов власти республики, аналитические материалы Госплана БССР, в которых содержатся сведения об административно-территориальном делении республики.

В число делопроизводственных источников включают и статистическую документацию. Статистический материал по административно-территориальному делению БССР 1920-х гг. содержится в различного рода комплексных справочниках (общесоюзных и республиканских). С конца 1920-х гг. становится практикой издание специализированных общесоюзных сборников по административно-территориальному делению союзных республик. Регулярный выпуск такого рода сборников по административно-территориальному делению БССР начинается с 1947 г.

Материалы для анализа состояния и основных направлений развития материально-финансовой базы административно-территориальных единиц содержат статистические сборники по вопросам бюджетной политики.

Однако основная масса использованных в исследовании делопроизводственных источников находится непосредственно в архивах. Прежде всего большой интерес для исследователей представляют документы, сосредоточенные в фондах Национального архива Республики Беларусь (НАРБ). Среди них следует выделить решения ЦК Компартии Белоруссии и материалы к ним, которые содержатся в фонде 4п – Центральный комитет Коммунистической партии Белоруссии (описи 1, 61, 62, 81, 92).

В фондах 6 (Центрального Исполнительного Комитета БССР /ЦИК/ – 1920–1937 гг.) (опись 1) и 968 (Президиум Верховного Совета БССР – 1938–1991 гг.) (описи 1 и 2) Национального архива Республики Беларусь представлены не только все основные правовые акты, принятые в БССР по вопросам реорганизаций административно-территориального деления республики, но и подготовительные материалы к ним.

Большое количество официальных документов появлялось в результате деятельности различных звеньев советского государственного аппарата. К ним относится документация исполнительных органов власти: протоколы и стенограммы заседаний руководящих органов, коллегий и комиссий, текущая переписка, отчеты, справки и т. п. (фонды Совета Народных Комиссаров – Совета Министров БССР, Госплана БССР, Народного комиссариата внутренних дел БССР, Центрального статистического управления БССР и др.).

Часть новых документов по истории административно-территориальных преобразований обнаружена автором в Российском государственном архиве социально-политической истории (фонд 17 – Центральный комитет КПСС, описи 3 и 162), Государственном архиве Российской Федерации (фонды 3316 – ЦИК СССР, 7523 – Верховный Совет СССР), Государственном архиве Гомельской области (фонды 24, 48, 71, 156, 296, 1040, 1174), Государственном архиве общественных объединений Гомельской области (фонды 1, 68, 144, 428)

Таким образом, имеющаяся в распоряжении автора источниковая база, представленная разнообразными по степени научной значимости, полноте и широте охвата документами и материалами, позволяет всесторонне проанализировать процессы генезиса и трансформаций административно-территориального деления БССР на основе применения разнообразных методов современной исторической науки.

В процессе работы автор опирался на совокупность познавательных исследовательских методов, что позволяет изучить проблему всесторонне и комплексно, с наибольшей степенью объективности. В первую очередь – это общенаучные и логико-теоретические методы: анализа и синтеза, сравнительный, логический, системный, восхождения от абстрактного к конкретному.

Для решения поставленных в диссертационном исследовании задач применялись и конкретные исторические методы: историко-генетический, историко-сравнительный, историко-типологический, историко-системный, системно-диахронный методы. В работе использован и метод количественного анализа путем упорядочения статистических данных по административно-территориальному делению БССР как в статике, так и в динамике прежде всего в виде таблиц, а также определения количественных показателей, характеризующих степень пропорциональности административно-территориальных единиц одного порядка.

В главе 2 «Административно-территориальное деление Советской Белоруссии (1919–1923 гг.)» раскрываются вопросы формирования новых подходов к организации советской административно-территориальной системы и первых попыток реформирования дореволюционного деления в период оформления белорусской советской государственности, польско-советской войны и перехода к мирному этапу развития.

В разделе 2.1 «Первые административно-территориальные преобразования в условиях оформления белорусской советской государственности (1919 – март 1921 г.)» отмечается, что с установлением советской власти прослеживается стремление большевиков изменить принципы формирования административно-территориального деления, привести его в соответствие с новыми политическими и экономическими реалиями. На I съезде КП(б)Б было признано необходимым прежнее деление «губерния – уезд» заменить системой «район – подрайон». Однако практическая реализация принятого проекта тормозилась военными условиями (прежде всего польско-советской войны) и, главным образом, неустойчивостью границ белорусского советского государства.

Тактические меры по трансформации административно-территориального деления республики в этот период были связаны с образованием Гомельской губернии, Барановичского и Несвижского уездов, формированием административно-территориального деления ЛитБел ССР и выделением соответственно предварительному советско-польскому договору о перемирии «нейтральной зоны».

В разделе 2.2 «Переход к мирному развитию. Разработка вариантов реорганизации административно-территориального деления ССРБ (март 1921–1923 г.)» рассматриваются механизмы формирования системы разграничения функций между органами государственной власти различных звеньев административно-территориальных единиц, восстановления местных финансов и дифференциации бюджетов административно-территориальных единиц.

Переход к мирному развитию и новой экономической политике стимулировал разработку как теории, так и конкретных принципов и проектов экономического районирования. Проблемы экономического районирования, формирования нового административно-территориального деления и реорганизации национально-территориального устройства оказались тесно взаимосвязанными. На первом этапе экономическое районирование мало учитывало национальный фактор, ориентируясь на идеи «автономизации». В белорусском советском руководстве этот подход поддержки не получил, хотя были попытки использовать для расширения территории республики проект образования Западной экономической области с центром в Минске.

С образованием СССР перспективы административно-территориальной реформы на основе принципов экономического районирования стали в большей степени рассматриваться уже применительно к конкретным национально-государственным образованиям. Вместе с тем в БССР новое административно-территориальное деление объективно не могло быть введено без возвращения восточнобелорусских территорий в состав республики.

К весне 1923 г. руководство СССР определилось с принципиальными характеристиками новой системы административно-территориального деления на

основе экономического районирования, а к концу 1923 г. фактически был решен и вопрос о расширении территории БССР. Все это создавало возможность подготовки конкретного варианта реорганизации административно-территориального деления с учетом новых республиканских границ.

**Глава 3** «Формирование и функционирование новой системы административно-территориального деления БССР на основе экономического районирования (1924–1929 гг.)» посвящена проблемам практической реализации в БССР новых принципов административно-территориального деления в ходе осуществления в 1920-е гг. в БССР административно-хозяйственной реформы.

В разделе **3.1** «Административно-хозяйственная реформа в БССР: цели, задачи, основные принципы и их реализация в 1924–1926 гг.» рассмотрены вопросы практического осуществления первого этапа коренной перестройки административно-территориального деления республики.

В сжатые сроки в республике в 1924 г. была создана трехзвенная система «округ – район – сельсовет». Она в целом соответствовала экономическим реалиям того времени, хотя заявленный в качестве ведущего экономический подход в большей степени удалось реализовать главным образом на уровне районов. Соответственно новому административно-территориальному делению были оформлены местные территориальные органы власти и управления, распределены по вертикали их функции и государственные материально-финансовые средства. Как результат политики белорусизации в БССР появляются национальные административно-территориальные единицы.

Однако форсированно перестроенная республиканская административно-территориальная система требовала проверки временем, практического выявления ее недостатков, разработки и реализации мероприятий по их устранению.

В разделе **3.2** «Совершенствование модели административно-хозяйственного деления БССР (1927–1929 гг.)» раскрываются причины, ход и результаты мер по оптимизации нового республиканского административно-территориального деления.

Как следствие расширения территории БССР 1926 г., необходимости решения задач индустриализации и стремления устранить выявившиеся недостатки реформы 1924 г. в БССР в 1927 г. было проведено сокращение количества округов и сельских районов. Одновременно актуализируется линия на ликвидацию окружного звена и замену существовавших административных районов районами агроиндустриальными.

В результате осуществленных в БССР в середине 1920-х гг. административно-территориальной реорганизации местные органы власти получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий. Вместе с тем сложившаяся централизованная система распределения государственных мате-



риальных и финансовых средств ограничивала возможности практической реализации законодательно закрепленных за местными Советами функций. Реформа не была доведена до конца, созданная система административно-территориального деления не обрела своей законченности. Политическая линия на усиление централизации управления предопределила формирование новых подходов к административно-территориальным трансформациям.

**Глава 4** «Усиление централизованной системы управления и перестройка административно-территориального деления БССР (1930–1953 гг.)» посвящена периоду в истории советского административно-территориального деления, для которого определяющим становится разукрупнение административно-территориальных единиц.

В **разделе 4.1.** «Переход к разукрупнению административно-территориальных единиц (1930–1937 гг.)» отмечается, что курс на форсированное строительство социализма приводит к перестройке государственного аппарата и системы разграничения функций разных его звеньев и, соответственно, к изменению принципов организации административно-территориального деления.

Ликвидацию округов в 1930 г. автор рассматривает как реакцию власти на конкретные проблемы начального этапа массовой форсированной коллективизации и эмпирический поиск соответствующих ей вариантов организации управленческого аппарата.

Усиление политики централизованного руководства социально-экономическими процессами, ограничения реальных материально-финансовых возможностей местных органов власти и управления и одновременного расширения всеобъемлющего контроля за всеми сферами жизни общества приводит к разукрупнению административно-территориальных единиц. Районная реорганизация 1935 г. на практике закрепила отход от принципов экономического районирования в пользу районирования административно-политического.

Частичное восстановления округов в БССР в 1935 г. и ликвидация национальных административно-территориальных единиц являлись результатом процессов укрепления командно-административной системы. Усиливается централизованный характер формирования материально-финансовой базы местных органов власти, расширяются полномочия союзных органов власти в решении вопросов административно-территориального деления союзных республик.

В **разделе 4.2** «Оформление областного деления. Установление советской системы в западном регионе БССР (1938–1941 гг.)» появление в 1938 г. в территориальной организации БССР областного звена представлено как продолжение политики дробления административно-территориального деления.

Административно-командная система эмпирически искала вариант более действенного контроля за ситуацией на местах, который в условиях быстрого роста социально-экономического потенциала БССР непосредственно из Мин-

ска объективно был затруднен. Вновь появилась потребность в создании управленческо-контролирующего промежуточного звена между республиканским центром и районами, что привело к образованию в БССР в 1938 г. первых четырех областей.

Реорганизация в 1939–1940 гг. административно-территориального деления западнобелорусских территорий на советской основе проводилась в контексте официальной государственной линии на осуществление более сильного контроля за новыми «постбуржуазными» территориями, что определило и большую степень дробности административно-территориальных единиц в этом регионе БССР.

Происходят перемены в классификации населенных пунктов Белорусской ССР – с 1938 г. все городские поселения подразделяются на три типа: города (областного и районного подчинения), городские и рабочие поселки. В 1937–1939 гг. была предпринята по инициативе руководства БССР попытка переноса столицы республики в Могилев.

Продолжает усиливаться централизованный характер формирования материально-финансовой базы местных Советов. Поступления от наиболее прибыльных государственных налогов и сборов зачислялись в союзный бюджет. Часть этих средств шла на финансирование объектов союзного значения, часть в виде отчислений возвращалась в местные бюджеты. Правительство СССР при ежегодном утверждении единого государственного бюджета СССР определяла суммы, подлежащие передаче в госбюджеты союзных республик на усиление местных бюджетов в соответствии с установленными на основе народнохозяйственного плана их расходами и размерами закрепленных за ними доходных источников. Эти суммы по тому же принципу распределялись республиканским руководством между бюджетами областей, области в свою очередь – между районами и городами областного подчинения и т.д. В основе такого подхода к регулированию отношений государственного и местных бюджетов лежала, во-первых, необходимость увеличения инвестиций для обновления крупной государственной промышленности и создания новых производств, что проще всего было осуществить путем государственного целевого перераспределения средств, полученных из регионов СССР. Во-вторых, задачи поддержки экономически менее развитых регионов за счет более развитых можно было решить путем концентрации основных средств в центре. В-третьих, такая система позволяла держать местные органы в постоянной финансовой зависимости от центра.

В разделе 4.3. «Функционирование административно-территориальной системы после освобождения БССР от немецко-фашистской оккупации и в первое послевоенное десятилетие (1944–1953 гг.)» отмечается, что в БССР по-

сле освобождения от фашистской оккупации процессы дробления проявились главным образом в разукрупнении областей.

С 1946 г. разукрупнение административно-территориальных единиц стало постепенно входить в противоречие с вновь набравшей силу официальной линией на удешевление аппарата управления и сокращение расходов на его содержание. Под влиянием этой линии сначала опосредованно, а впоследствии напрямую начинается разработка планов перехода от дробления административно-территориальных единиц к их укрупнению.

В главе 5 «Административно-территориальное деление БССР в 1954–1991 гг.: состояние и проблемы» освещены вопросы изменения векторов административно-территориальных преобразований в условиях модернизации классической централизованной командно-административной системы.

В разделе 5.1 «Укрупнение административно-территориальных единиц в БССР (1954–1964 гг.)» показано, что с 1954 г. начинается период массовых изменений в административно-территориальном делении СССР, главным направлением которых становится укрупнение административно-территориальных единиц.

Основные цели этой новой линии – сокращение административно-управленческого аппарата и укрепление состава руководителей и специалистов колхозов и совхозов – были достигнуты лишь частично. Вопросы реформирования административно-территориального деления БССР в 1954–1964 гг. решались исключительно опытным путем, путем проб и ошибок, проверкой эффективности того или иного варианта временем.

Реформа управления промышленностью и строительством 1957 г. серьезного влияния на административно-территориальное деление БССР не оказала. Предпринятая в 1962 г. попытка распространить на сельское хозяйство принципы организации совнархозовской системы в итоге привела только к значительному укрупнению районов, усложнив процессы оперативного управления и социально-культурного обслуживания населения.

Несмотря на законодательное расширение прав местных органов власти и управления, в системе формирования их материально-финансовой базы существенных изменений не произошло. Местное хозяйство по-прежнему не оказывало большого влияния на социально-экономические процессы в регионах. Сохранилась и иерархичная финансовая зависимость местных бюджетов как следствие продолжения политики централизованного распределения доходных бюджетных статей.

В разделе 5.2 «Стабилизация системы республиканского административно-территориального деления. Поиск новых форм ее организации (1965–1991 гг.)» дан анализ административно-территориального деления БССР в условиях прекращения его системных трансформаций.

После частичного дробления районов 1965–1966 гг., проведенного главным образом в интересах среднего звена республиканского партийно-советского аппарата, административно-территориальное деление БССР практически не изменялось. Принцип «стабильности», проводившийся новым партийно-советским руководством в противовес многочисленным перестройкам предыдущего периода, ярко проявился в системе административно-территориального деления.

Изменения в административно-территориальной организации БССР в эти годы определялись процессами ускоренной урбанизации республики и выражались в повышении административных статусов городских и сельских поселений с целью создания главным образом условий для расширения управленческих и материально-финансовых возможностей городских властей в развитии местного коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры.

Радикальные перемены второй половины 1980-х гг. административно-территориального деления не коснулись, ограничившись только проектами его реорганизации на основе совмещения с экономическим районированием.

Централизованная система распределения материально-финансовых средств между союзным центром, республикой и местными Советами, а также между самими административно-территориальными единицами не претерпела принципиальных изменений. Только с конца 1980-х гг. актуальным становится вопрос о региональном хозрасчете, перераспределении хозяйственных функций между союзным центром, союзными республиками и административно-территориальными единицами. Были предприняты первые шаги по расширению сферы самостоятельности союзных республик и местных Советов в регулировании социально-экономических процессов на своих территориях, укреплению их материально-финансовой базы.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **Основные научные результаты диссертации**

1. Партийно-советское руководство рассматривало административно-территориальную систему как инструмент текущей политики, одно из средств реализации конкретных социально-экономических и политических задач. Действенность этого средства определялось повсеместностью административно-территориального деления и возможностью относительно быстрой его перестройки (полной или частичной) в соответствии с изменением этих задач.

Основными направлениями административно-территориальных реорганизаций в БССР являлись коренная перестройка или частичные изменения республиканского административно-территориального деления; методами — укрупнение и разукрупнение административно-территориальных единиц, лик-

видация одних их типов и создание других; средствами – конструирование новых границ, восстановление административно-территориальных единиц в прежних размерах, передача их в состав других полностью или частями и т. п. [1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 33, 45, 48, 49, 50, 58].

2. Главным мотивом для всех административно-территориальных преобразований в БССР было стремление партийно-государственного руководства создать систему местного государственного управления, адекватную задачам, приоритетным для каждого исторического периода. Соответственно административно-территориальное деление республики менялось с изменением или корректировкой этих задач.

Задачами второго порядка, которые (в разной степени) решались при планировании и осуществлении конкретных административно-территориальных реорганизаций, являлись:

- экономия материальных средств за счет сокращения административно-территориального управленческого аппарата;
- перераспределение руководящих кадров между органами власти и управления разных звеньев административно-территориального деления;
- достижение равновеликости административно-территориальных единиц одного порядка по площади, численности населения, экономическим показателям;
- совмещение административно-территориального и экономического районирования;
- улучшение социально-экономического и культурного обслуживания населения;
- выделение промышленно-развитых населенных пунктов в качестве центров административно-территориальных единиц [1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 25, 33, 36, 45, 47, 49, 50, 57, 63, 64].

3. В 1919–1921 гг. изменения в административно-территориальном делении ССРБ напрямую зависели от решения вопроса о границах республики, а также хода и итогов польско-советской войны. В связи с этим большинство проведенных республиканских административно-территориальных реорганизаций носили не системный, а тактический характер.

С 1921 г. вопросы реорганизации административно-территориального деления ССРБ решались в контексте перехода к мирному развитию и попыток белорусского советского руководства вернуть восточнобелорусские земли. Активизировалась разработка принципов и конкретных вариантов нового республиканского административно-территориального деления на основе первоочередного учета экономических факторов [1, 2, 10, 13, 15, 19, 20, 34, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63].

4. Переход к нэпу выявил потребность и создал возможность перестройки всей административно-территориальной системы на принципах экономического районирования. Соответственно менялись роль и функции государственных органов управления, для которых социально-экономические вопросы становятся основными. В результате первой советской попытки административно-хозяйственной регионализации – административно-хозяйственной реформы 1924–1927 гг. – в БССР сформировалась новая система административно-территориального деления (округ – район – сельсовет), которая в целом соответствовала новым экономическим приоритетам советской власти и изменившимся подходам к распределению функций между центральными и местными органами власти, создавала экономическую и организационную основу развития элементов местного самоуправления.

При осуществлении административно-территориальных реорганизаций в БССР учитывался многонациональный состав населения республики – образуются национальные местечковые и сельские советы. Решающую роль в этом сыграла проводившаяся в эти годы советской властью национальная политика, составной частью которой было решение социально-экономических и культурно-образовательных проблем национальных меньшинств [1, 2, 3, 4, 9, 10, 12, 14, 22, 20, 25, 30, 31, 32, 34, 37, 38, 40, 41, 43, 44, 46, 52, 61].

5. С конца 1920-х гг. переход к политике форсированного строительства социализма сопровождался созданием соответствующей ей централизованной командной системы управления и перераспределением функций в пользу центральных органов власти. Главной задачей органов государственного управления всех уровней становится максимальное выполнение планов индустриализации и массовой коллективизации сельского хозяйства. Мобилизационная логика первых пятилеток неизбежно привела к разукрупнению (дроблению) административно-территориальных единиц. Это позволяло местным властям при ограниченном использовании экономических рычагов с помощью широкого применения административных мер решать поставленные перед ними задачи социалистической реконструкции (прежде всего в деревне) и осуществлять постоянный и жесткий контроль за всем процессами на местах [1, 2, 5, 6, 8, 10, 11, 16, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 35, 36, 38, 39, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 60].

6. Направления и характер изменений в административно-территориальном делении и СССР, и БССР в 1953–1964 гг. были детерминированы стремлением высшего партийно-советского руководства придать новый импульс развитию социализма на основе демократизации всей советской системы, в том числе ослабления централизованного, административно-бюрократического характера управления экономикой. Большие надежды связывали с реорганизацией управленческого аппарата, его упрощением и удешевлением, укреплением

среднего и низового звеньев руководства. В результате стала доминировать линия на укрупнение административно-территориальных единиц.

Первоначально процессы укрупнения областей, районов и сельсоветов проходили изолированно друг от друга и разновремененно. С 1959 г. административно-территориальные трансформации приобретают не только более широкие масштабы, но и комплексный характер. В наибольшей степени системность в изменениях административно-территориального деления БССР проявилась в 1962 г. при попытке реализации принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования в сельском хозяйстве и реорганизации на этой основе сети сельских районов. Однако итогом явилось механическое объединение районов в более крупные, проведенное без должного экономического обоснования, учета интересов населения и, самое главное, возможностей местного руководства по-прежнему эффективно выполнять официально несколько смягченную (в связи с призывами «развивать местную инициативу»), но по сути прежнюю установку на «оперативность управления» и «приближение руководства к населению» [1, 7, 14, 16, 17, 21, 23, 24, 29, 33, 45, 64].

7. После октябрьского 1964 г. пленума ЦК КПСС новое партийно-советское руководство взяло курс на обеспечение «стабильности», который в первые годы проявился в отказе от некоторых проведенных ранее реформ, вызывавших прежде всего недовольство партийно-государственного аппарата: в 1965–1966 гг. в БССР были восстановлены многие ликвидированные в декабре 1962 г. сельские районы. Сам этот процесс, хотя и был объективно необходим с точки зрения интересов системы управления, носил характер «чрезвычайщины» и рассчитан главным образом на укрепление доверия к новому руководству со стороны среднего звена партийно-государственного аппарата.

В дальнейшем административно-территориальное деление БССР на областном и сельском районном уровнях практически не менялось. Попытки ликвидировать нараставшие диспропорции в социально-экономическом развитии территорий БССР путем первоочередного развития средних и малых городских поселений носили преимущественно декларативный характер и к успеху не привели [1, 10, 14, 16, 18, 24, 26, 33, 64].

8. В качестве одного из важных факторов, определявших эффективность системы управления, рассматривалась оптимизация соотношения экономического и административно-территориального районирования. В БССР было предпринято несколько попыток совместить на практике эти две разновидности территориальной организации. Первая (и, как оказалось, самая успешная) попытка относится ко времени проведения новой экономической политики. Вторая была связана с созданием СНХ в 1957 г. и декабрьской (1962 г.) районной реорганизацией. В 1970–1980 гг. идея совмещения экономического и админи-

стративно-территориального деления была представлена только в теоретическом плане в виде различного рода научных проектов.

В БССР (как и в целом в СССР) ни одна из этих попыток не была доведена до конца, так как партийно-государственное руководство главным образом рассматривало административно-территориальное деление как средство претворения в жизнь своих властных приоритетов и изменяло его преимущественно в соответствии с меняющимися представлениями о роли и месте управленческого аппарата в этом процессе. В то же время последовательная практическая реализация принципа единства административно-территориального и экономического деления в качестве стратегического направления развития территориальной организации государства требовала постоянной корректировки границ административно-территориальных единиц в соответствии с изменениями прежде всего пространственных пределов экономических районов, а не задач, ставившихся союзным руководством перед системой местного территориального управления.

Опыт административно-территориальных преобразований БССР свидетельствует, что чаще всего экономические признаки служили лишь критериями для определения конкретных очертаний при создании или реформировании тех или иных административно-территориальных единиц с целью выравнивания их экономических потенциалов [1, 2, 4, 7, 9, 14, 17, 18, 24, 29, 40, 43, 45].

9. К административно-территориальным единицам относились и городские поселения, имевшие свои органы представительной и исполнительной власти. В соответствии с уровнем и перспективами экономического развития населенных пунктов, их административным значением, а также интересами управления строилась иерархия городских населенных пунктов, проявлявшаяся в их административных статусах (уездные и заштатные, окружные и неокружные города, местечки, города областного и районного подчинения, рабочие и городские поселки).

Главным вектором изменений городских поселений как административно-территориальных единиц было повышение их статусов. В одних случаях это обуславливалось промышленным ростом поселений, в других – их ролью административных центров. Повышение административно-территориального статуса позволяло на практике расширить сферу самостоятельности местных органов власти и управления в решении вопросов развития социально-культурной сферы, транспортной и инженерной инфраструктуры городских поселений, укрепить их финансовую базу [1, 2, 5, 7, 8, 10, 18, 21, 27, 36, 37, 39, 42, 45].

10. Административно-территориальное деление служило организационной формой распределения прав и обязанностей, сфер ответственности между центральными и местными органами власти и управления, с одной стороны, а также между самими местными органами различных звеньев административ-



но-территориального деления – с другой. В СССР союзный центр являлся вершиной властной вертикали, определявшей порядок делегирования полномочий нижестоящим органам и их объем, в том числе союзным республикам и местным Советам. В результате была сформирована жесткая вертикальная система статусов, при которой нижестоящая административно-территориальная единица находилась по отношению к вышестоящим в положении подчиненного и подконтрольного. Такая иерархическая структура выступала средством согласования деятельности местных, республиканских и союзных органов власти и управления в общегосударственных интересах [1, 2, 5, 6, 7, 8, 14, 16, 18, 24, 25, 26, 29, 45, 50].

11. Основные направления административно-территориальным трансформациям в БССР задавал союзный центр. В контексте его директив руководство БССР имело определенную самостоятельность в практическом осуществлении намеченных сверху административно-территориальных преобразований (определение количества новых административно-территориальных единиц, их границы, сроки проведения реорганизаций, вопросы отнесения населенных пунктов к различным категориям и определение этих категорий). Степень этой самостоятельности БССР на разных этапах советской истории зависела от выбранной центральным руководством стратегии и тактики развития, а также трактовки принципа «демократического централизма». Проведенный автором анализ показывает, что наибольшую степень самостоятельности в сфере административно-территориальных преобразований БССР имела с 1919 по конец 1920-х гг., наименьшую – в 1930–1940-е гг. [1, 2, 5, 6, 7, 10, 14, 15, 16, 18, 24, 25, 29, 45, 58, 61].

12. Реальные возможности территориальных органов власти и управления выполнять зафиксированные в нормативных документах права и обязанности, характер участия в решении вопросов местной жизни определялись прежде всего состоянием местной материально-финансовой базы как части общегосударственного достояния. В связи с этим административно-территориальное деление рассматривается автором и как организационная форма распределения этого достояния между государственными органами власти и управления различного уровня.

Материальную базу местных Советов составляло местное хозяйство. Размеры и структура этого хозяйства определялись представлениями руководства СССР о роли и месте местных органов власти в решении вопросов экономического развития страны, при этом всегда местное хозяйство в доходах административно-территориальных единиц играло незначительную роль.

Местные финансы как часть общесоюзной финансовой системы, предназначенной для удовлетворения местных потребностей главным образом в социально-культурной сфере, коммунальном и бытовом обслуживании населения,

концентрировались в местных бюджетах. Существовавшая в СССР система формирования доходной части бюджетов административно-территориальных единиц изначально предполагала их дефицитность, в основе которой лежал централизованный порядок взимания большей части налогов и доходов в союзный бюджет. Такая система создавала материальную основу иерархичности построения административно-территориального деления и жестче, чем законодательные акты, определяла степень и границы самостоятельности местных Советов в решении проблем своих территорий, их авторитет среди населения [1, 2, 5, 6, 8, 10, 14, 21, 24, 29, 37, 39].

13. При всех административно-территориальных трансформациях в БССР одной из задач было достижение одномасштабности административно-территориальных единиц одного порядка по размерам территории и численности населения. Это вызывалось потребностями создания иерархической структуры организации государственного аппарата, при которой однопорядковые единицы должны были иметь одинаковую организацию системы управления с сопоставимыми по объему управленческими нагрузками. В целом в истории административно-территориального деления БССР в наибольшей степени требование пропорциональности было достигнуто в 1938 г. при образовании областей, в наименьшей – при проведении административно-хозяйственной реформы в 1924 г. Безусловно, параметры и кратность административно-территориальных единиц как в СССР, так и в БССР и не могли быть одинаковыми или сопоставимыми по объективным причинам – различным природно-географическим условиям, экономическому и людскому потенциалам и т. п. Вместе с этим решающую роль играли изменения в партийно-государственной политике. В 1920-е гг. в условиях нэпа важное влияние на реорганизацию административно-территориального деления оказывал курс на создание прежде всего «экономически законченных» административно-территориальных единиц, что скорее препятствовало их «усреднению», чем ему способствовало. В 1930-е гг. новый курс на форсированное строительство социализма уже главным образом требовал формирования и укрепления строго иерархической системы управления, где решающим фактором становится логика централизованного руководства и повседневного контроля за всеми сферами жизни населения, что, в свою очередь, позволяло в большей мере реализовать принцип пропорциональности в административно-территориальных построениях [1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 30, 38, 45].

### **Рекомендации по практическому использованию результатов**

Проведенный в диссертации анализ проблемы генезиса и трансформаций административно-территориального деления БССР дает возможность исполь-

зовать накопленный опыт для решения задач оптимизации современного административно-территориального деления Республики Беларусь.

Во-первых, представляется нецелесообразным осуществление кардинальной перестройки административно-территориального деления Республики Беларусь на основе принципа совмещения административно-территориального и экономического районирования. Исторический опыт административно-территориальных трансформаций в БССР показывает, что достижение такой задачи практически возможно только на весьма ограниченный промежуток времени. А в современный период глобализации мировых процессов, быстрого развития научно-технического прогресса, структурных изменений в мировой экономике за счет появления новых производств, не связанных с наличием определенных природно-географических условий и полезных ископаемых, этот временной интервал еще больше сокращается. Административно-территориальное деление всегда отставало от экономического районирования и такое отставание объективно будет усиливаться. Кроме того, следует учитывать, что административно-территориальная единица представляет собой сложную социально-экономическую систему, развитие которой в современных экономических условиях характеризуется стохастичностью и в значительной степени непредсказуемостью. Поэтому более рациональным видится приспособление новых экономических реальностей к существующему административно-территориальному делению, продолжение разработки и реализации программ совершенствования территориальной организации труда (в том числе развития малых и средних городских поселений).

Во-вторых, радикальная перестройка административно-территориального деления Республики Беларусь путем сокращения числа административно-территориальных звеньев и составляющих их единиц может лишь частично и на короткий срок способствовать оптимизации государственных затрат на содержание аппарата управления всех уровней. В практическом плане, как показывает представленное исследование, эта задача доминировала в ходе административно-территориальных трансформаций 1954–1962 гг. Проведенный автором анализ свидетельствует, что подобный вариант, хотя и позволяет в первое время достигнуть определенного эффекта, но не гарантирует существенного сокращения административно-территориального аппарата в перспективе.

Представляется, что сокращение звеньев и количества административно-территориальных единиц уместно лишь в контексте программы по кардинальной перестройке всей системы управления, реформирования местных Советов, перераспределения функций между органами управления разного уровня, развития местного самоуправления и превращения его в реальную силу. В рамках этой программы целесообразна разработка специальной концепции реформирования административно-территориальной организации республики. Она должна

основываться на анализе исторического опыта административно-территориального деления, его реализованных и нереализованных вариантах, серьезного экономического обоснования необходимости такой реорганизации, оценки финансовых затрат, возможных психологических последствий для населения и управленцев, мониторинге общественного мнения, учете факторов, которые могут привести к определенным отклонениям от принятого варианта. При этом, как свидетельствует исторический опыт советских реформ, достигнуть на практике полного совпадения интересов системы управления и населения невозможно – такой вариант можно лишь считать идеалом и к нему стремиться. Реально же население оценивает реформы со своих позиций, часто неадекватно и по-разному представителями различных социальных слоев. Такие противоречия между целями реформ и интересами населения при условии их своевременного выявления и правильного понимания могут быть сняты, либо сведены к минимуму посредством грамотной идеологии и корректировки планов.

В-третьих, важно разработать методики оценки эффективности функционирования местного аппарата управления, которые можно было бы использовать при расчете возможных (как для всей системы управления, так и отдельных ее звеньев и уровней) позитивных и негативных последствий административно-территориальных трансформаций. Эти методики могут основываться на уже имеющихся моделях стратегического планирования и управления, оценки последствий принимаемых решений. Однако в большинстве случаев существующие модели пригодны для использования лишь применительно к отдельным предприятиям или группе предприятий. Что же касается стратегического планирования развития территорий, то универсальных методик нет – в каждом отдельном случае разрабатываются конкретные методики с учетом наличного опыта стратегического управления территориями. Нет и универсальных методик оценки последствий принятых управленческих решений – они создаются вместе с моделями стратегического управления и планирования. В связи с этим видится возможным для оценки эффективности управленческих решений на региональном уровне использовать методику, подготовленную в рамках совместного научного проекта Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда «БРФФИ – РГНФ-99» «Разработка методики оценки социально-политических последствий управленческих решений на уровне края или области в России и Республике Беларусь» научным коллективом (в состав которого в качестве соисполнителя входил и автор представленного исследования) Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого и Красноярского государственного технического университета (2000–2002 гг., госрегистрация 20003705).

В-четвертых, в современных условиях вполне реально осуществление объективно назревших тактических изменений в административно-территориальном делении белорусского государства на уровне отдельных сельсоветов, районов и областей. Для этого также будет полезно изучить весь спектр практически реализованных в прошлом вариантов территориальных пределов конкретных административно-территориальных единиц.

Как при точечном усовершенствовании, так и в случае кардинальной перестройки административно-территориального деления республики целесообразно использовать критерии, выработанные и применявшиеся (с разной степенью интенсивности) в советских административно-территориальных преобразованиях: численность и плотность населения, экономическое состояние территорий, уровень социального, культурного и бытового обслуживания населения, развитие системы путей сообщения и их характер, транспортная доступность центров административно-территориальных единиц, миграционные процессы. При этом стремление достигнуть пропорциональности административно-территориальных единиц одного порядка по территории и численности населения не должно быть определяющим моментом. В исторической практике советских административно-территориальных трансформаций, как показало проведенное автором исследование, достигнуть этого ни разу не удавалось в связи с различием природно-географических условий и экономической специализации регионов, направлений и степени развития путей сообщения, а также разницей в плотности населения.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке обобщающих и монографических работ, учебников и пособий по истории Беларуси, экономической истории Беларуси, истории государства и права Беларуси, конституционного права.

## СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ СОИСКАТЕЛЯ

### Монографии

1. Елизаров, С.А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) / С.А. Елизаров. – Гомель: ГГТУ им. П.О. Сухого, 2009. – 222 с.
2. Елизаров, С. Административно-территориальное деление БССР (1919–1941 гг.): генезис и функционирование / С. Елизаров. – Saarbrücken, LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. – 113 с.

### Статьи в научных журналах

3. Елізараў, С.А. Пашыраная Беларусь / С.А. Елізараў, Г.У. Елізарава // Беларус. мінуўшчына. – 1996. – № 5. – С. 7–10.
4. Елізараў, С.А. Эканамічнае раяніраванне і «беларускае пытанне» у першай палове 1920-х гг. / С.А. Елізараў // Беларус. гіст. часоп. – 1998. – № 8. – С. 61–64.
5. Елизаров, С.А. Административно-территориальное устройство БССР в период послевоенного возрождения (1944–1953 гг.) / С.А. Елизаров // Вестн. Гомел. гос. техн. ун-та им. П. О. Сухого. – 2001. – № 1. – С. 87–92.
6. Елізараў, С.А. Адміністрацыйна-тэрытарыяльная рэформа ў БССР у 1930–1931 гг. / С.А. Елізараў // Весці Нац. акад. навук Беларусі. Сэр. гуманітар. навук. – 2002. – № 1. – С. 54–59.
7. Елізараў, С.А. Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Беларускай ССР у 1954–1964 гг. // С.А. Елізараў // Беларуск. гіст. часоп. – 2004. – № 3. – С. 17–23.
8. Елизаров, С.А. Административно-территориальные изменения в БССР (1930–1938 гг.) / С.А. Елизаров // Весн. Магілеў. дзярж. ун-та імя А.А. Куляшова. – 2004. – № 1 (17). – С. 25–30.
9. Елизаров, С.А. Экономическое районирование: теория и практика административно-территориальной реформы БССР 1924 г. / С.А. Елизаров // Вестн. Гомел. гос. техн. ун-та им. П.О. Сухого. – 2005. – № 1. – С. 63–71.
10. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление Белорусской ССР: исторический опыт / С.А. Елизаров // Юрид. журн. – 2006. – № 2. – С. 45–48.
11. Елизаров, С.А. Районы в системе административно-территориального деления Белорусской ССР в 1930–1941 гг. / С.А. Елизаров // Весн. Віцеб. дзярж. ун-та. – 2006. – № 3 (41). – С. 19–24.
12. Елизаров, С.А. Административно-территориальные изменения 1927 г. в БССР / С.А. Елизаров // Вести Ин-та соврем. знаний. – 2007. – № 1. – С. 16–19.

13. Елізараў, С.А. Тэрыторыя і адміністрацыйна-тэрытарыяльнае дзяленне ССРБ у 1919 г. / С.А. Елізараў // Весн. БДПУ. Сер. 2, Гісторыя. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Культуралогія. – 2007. – № 2. – С. 3–7.
14. Елизаров, С.А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление: исторический опыт БССР / С.А. Елизаров // Беларус. экон. журн. – 2007. – № 4. – С. 120–125.
15. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление Советской Беларуси в условиях перехода к мирному развитию (март 1921 – 1923 г.) / С.А. Елизаров // Весн. Магілёў. дзярж. ун-та імя А.А. Куляшова. – 2008. – № 1 (29). – С. 14–18.
16. Елизаров, С.А. Областное звено административно-территориального деления Белорусской ССР (1938–1991 гг.) / С.А. Елизаров // Юстыцыя Беларусі. – 2008. – № 2. – С. 74–76.
17. Елизаров, С.А. Районы в системе административно-территориального деления БССР в 1954–1964 гг. (исторический аспект) / С.А. Елизаров // Весн. Гродз. дзярж. ун-та імя Я. Купалы. Сер. 1, Гісторыя. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія. – 2008. – № 2 (67). – С. 72–76.
18. Елізараў, С.А. Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел БССР у 1965–1991 гг. / С.А. Елізараў // Беларус. гіст. часоп. – 2008. – № 5. – С. 11–17.
19. Елизаров, С.А. Территория и административно-территориальное деление Социалистической Советской Республики Белоруссии (июль 1920 – июль 1921 гг.) / С.А. Елизаров // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. А, Гуманитарные науки. – 2008. – № 7. – С. 51–58.
20. Елизаров, С.А. Административно-территориальные преобразования в Гомельской губернии (1919–1926 гг.) / С.А. Елизаров // Изв. Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. – 2008. – № 4 (49). – С. 141–145.
21. Елизаров, С.А. Городские поселения в системе административно-территориального деления БССР (1944–1964 гг.) / С.А. Елизаров // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2008. – № 4. – С. 46–49.
22. Елізараў, С.А. Плошча і колькасць насельніцтва БССР 1921–1938 гг. у крыніцах і гістарыяграфіі / С.А. Елізараў // Весці БДПУ. Сер. 2, Гісторыя. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Культуралогія. – 2010. – № 2 (64). – С. 12–16.
23. Елизаров, С.А. Сельсоветы в системе административно-территориального деления БССР (1944–1964 гг.) / С.А. Елизаров // Вестн. Полес. гос. ун-та. Сер. обществ. и гуманитар. наук. – 2010. – № 1. – С. 3–8.
24. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление Белорусской ССР в послевоенный период: исторический опыт / С.А. Елизаров // Государство и право. – 2010. – № 4. – С. 81–84.

25. Елизаров, С.А. Отношения между Союзом ССР и БССР по вопросам административно-территориального деления (1919–1941 гг.) / С.А. Елизаров // Изв. Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. – 2010. – № 6 (63). – С. 98–103.

26. Елизаров, С.А. Реорганизация административно-территориального деления БССР 1965–1966 гг. / С.А. Елизаров // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3. – 2011. – № 1. – С. 26–30.

27. Елізараў, С.А. Магілёў – сталіца БССР: нерэалізаваны праэкт / С.А. Елізараў // Беларус. гіст. часоп. – 2011. – № 5. – С. 6–10.

28. Елизаров, С.А. Округа в системе административно-территориального деления Белорусской ССР (1935–1937 гг.) / С.А. Елизаров // История государства и права. – 2011. – № 17. – С. 13–16.

29. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление БССР в системе экономических отношений (1954–1964 гг.) / С.А. Елизаров // Весн. Гродз. дзярж. ун-та імя Я. Купалы. Сер. 1, Гісторыя і археалогія. Філасофія. Паліталогія. – 2011. – № 3 (115). – С. 32–37.

30. Елізараў, С.А. Фарміраванне сістэмы раённага дзялення БССР у 1920-я гг. / С.А. Елізараў // Ученые зап. УО «ВГУ им. П. М. Машерова». – Витебск, 2011. – Т. 11. – С. 64–71.

#### **Статьи в сборниках научных трудов**

31. Елізараў, С.А. Уваходжанне Гомельшчыны ў склад БССР / Г.У. Елізарава, С.А. Елізараў // Гомельшчына: старонкі мінулага / Гомел. дзярж. ун-т імя Ф. Скарыны; пад рэд. Р.Р. Лазько [і інш.]. – Гомель, 1996. – Вып. 2. – С. 134–138.

32. Елизаров, С.А. Западная область и белорусско-российские территориальные вопросы (20-е гг. XX в.) / С.А. Елизаров // Проблемы славяноведения: сб. науч. ст. и материалов / Брян. гос. ун-т им. И. Г. Петровского, Центр славяноведения; редкол.: С.И. Михальченко (отв. ред.) [и др.]. – Брянск, 2001. – Вып. 3. – С. 268–277.

33. Елизаров, С.А. Реформы административно-территориального деления 1960-х гг.: власть и народ / С.А. Елизаров // Беларусь у XX стагоддзі: сб. науч. работ / В.П. Андреев (науч. ред.). – Минск: [б. и.], 2004. – Вып. 3. – С. 86–96.

34. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление и изменение межгубернских границ / С.А. Елизаров // Проблемы славяноведения: сб. науч. ст. и материалов / Брян. гос. ун-т им. И.Г. Петровского; С.И. Михальченко (отв. ред.) [и др.]. – Брянск, 2006. – Вып. 8. – С. 378–398.

35. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление западных областей БССР 1944–1953 гг. / С.А. Елизаров // Заходні рэгіён Беларусі вачыма гісторыкаў і краязнаўцаў: зб. навук. арт. / Гродз. дзярж. ун-т імя Я. Купалы;



рэдкал.: І.П. Крэнь, У.І. Навіцкі, В.А. Белазаровіч (адк. рэд.) [і інш.]. – Гродна: ГрДУ, 2006. – С. 135–139.

36. Елізараў, С.А. Адміністрацыйна-тэрытарыяльнае дзяленне заходніх абласцей БССР (верасень 1939 – чэрвень 1941 гг.) / С.А. Елізараў // Вучоныя запіскі Брэсцкага дзяржаўнага ўніверсітэта імя А.С. Пушкіна: зб. навук. прац. – 2007. – Т. 3, ч. 1. – С. 150–158.

37. Елизаров, С.А. Городские поселения в структуре административно-территориального деления Советской Беларуси в 20-е гг. / С.А. Елизаров // Научные труды Республиканского института высшей школы. Исторические и психолого-педагогические науки: сб. науч. ст.: в 2 ч. / РИВШ; под ред. Ф.В. Беркова. – Минск: РИВШ, 2008. – Ч. 1, вып. 6 (11). – С. 95–102.

38. Елизаров, С.А. Проблема пропорциональности в административно-территориальных преобразованиях в БССР (1920–1930-е гг.) / С.А. Елизаров // Беларусь у гістарычнай рэтрэспектыве ХІХ–ХХ стагоддзяў: этнакультурныя і нацыянальна-дзяржаўныя працэсы: зб. навук. арт.: у 2 ч. / М-ва адукацыі Рэсп. Беларусь, Гомел. дзярж. ун-т імя Ф. Скарыны: рэдкал.: В.А. Міхедзька (адк. рэд.) [і інш.]. – Гомель: ГДУ імя Ф. Скарыны, 2009. – Ч. 1. – С. 97–104.

39. Елизаров, С.А. Городские поселения в системе административно-территориального деления БССР 1930-х гг. / С.А. Елизаров // Научные труды Республиканского института высшей школы. Исторические и психолого-педагогические науки: сб. науч. ст.: в 2 ч. / РИВШ; под ред. Ф.В. Беркова. – Минск: РИВШ, 2011. – Ч. 1, вып. 11. – С. 59–65.

### **Материалы конференций**

40. Елизаров, С.А. Белорусский вопрос и проекты экономического районирования / С.А. Елизаров, Г.В. Елизарова // Гістарычная навука і гістарычная адукацыя у Рэсп. Беларусь (новыя канцэпцыі і падыходы): тэз. дакл. і паведамл. Усебеларус. канф. гісторыкаў, Мінск, 3–5 лют. 1993 г.: у 2 ч. / БДУ, Ін-т гісторыі АН Беларусі; рэдкал.: М.П. Касцюк (адк. рэд.) [і інш.]. – Мінск, 1993. – Ч. 1. – С. 179–181.

41. Елізараў, С.А. Праблема ўзбуйнення тэрыторыі БССР у 20-я гады / С.А. Елізараў // Гістарычная навука і гістарычная адукацыя ў Рэсп. Беларусь: стан і перспектывы развіцця: матэрыялы II Усебеларус. канф. гісторыкаў, Мінск, 10–11 крас. 1997 г. / рэдкал.: М.П. Касцюк [і інш.]. – Мінск: БДУ, 1999. – С. 163–165.

42. Елизаров, С.А. О попытке превращения Могилева в столицу БССР / С.А. Елизаров // Проблемы истории и культуры Верхнего Поднепровья: материалы междунар. науч.-практ. конф., Могилев, 25–26 окт. 2001 г. / Могилев. гос. ун-т им. А.А. Кулешова; редкол.: Я.Г. Риер (гл. ред.) [и др.]. – Могилев, 2001. – С. 34–36.

43. Елизаров, С.А. Экономическое и административно-территориальное районирование: исторический опыт БССР 20-х годов / С.А. Елизаров // Проблемы региональной экономики: теория и практика: материалы междунар. науч.-практ. конф., Гомель, 15–16 нояб. 2001 г. / Каталон. политехн. ун-т, ун-т Монпелье, Консорциум белорус. ун-тов; редкол.: С.С. Дрозд [и др.]. – Гомель: ГГТУ им. П.О. Сухого, 2001. – С. 64–66.

44. Елизаров, С.А. Национальные советы в структуре административно-территориального устройства БССР в 1920–30-е гг. / С.А. Елизаров // Этнічныя супольнасці у Беларусі: гісторыя і сучаснасць: матэрыялы навук. канф., Мінск, 6–7 ліп. 2001 г. / Ін-т гісторыі АН Беларусі, Беларус. асац. гісторыкаў; рэдкал.: Н.С. Шашкевіч [і інш.]. – Мінск, 2001. – С. 167–171.

45. Елизаров, С.А. Реформирование административно-территориального деления Белорусской ССР (1954–1964 гг.) / С.А. Елизаров // Актуальныя праблемы гісторыі Беларусі: стан, здабыткі і супярэчнасці, перспектывы развіцця: матэрыялы рэсп. навук. канф.: у 4 ч. / Ін-т гісторыі НАН Беларусі, Беларус. дзярж. ун-т, Гродз. дзярж. ун-т; пад рэд. И. П. Крэня [і інш.]. – Гродна: ГрДУ, 2003. – Ч. 4. – С. 167–171.

46. Елизаров, С.А. Административно-хозяйственная реформа 20-х гг. и проблемы белорусско-украинской границы / С.А. Елизаров // Беларусь–Україна: гістарычны вопыт узаемаадносін: міжнар. навук. канф., Мінск, 18–19 сак. 2003 г. // Ін-т гісторыі НАН Беларусі; рэдкал.: У.І. Навіцкі (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск, 2004. – С. 324–237.

47. Елизаров, С.А. Реорганизация административно-территориального деления Белорусской ССР 1935 г. / С.А. Елизаров // Славянскі свет: мінулае і сучаснае: матэрыялы рэсп. навук. канф., Мінск, 26 сак. 2004 г.: у 3 ч. / Беларус. дзярж. пед. ун-т; рэдкал.: А.П. Жытко (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск, 2004. – Ч. 2. – С. 19–24.

48. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление западных областей БССР (сентябрь 1939 – июнь 1941 гг.) / С.А. Елизаров // Подготовка педагогических и научных кадров историков и развитие исторической науки в Беларуси: материалы респ. науч.-практ. конф., Гродно, 30 сент. 2004 г. / Гродн. гос. ун-т; под ред. Е.А. Ровбы [и др.]. – Гродно, 2005. – С. 332–336.

49. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление Гомельщины в предвоенные годы (1935–1941 гг.) / С.А. Елизаров / Гомельшчына ў Вялікай Айчыннай вайне: матэрыялы навук.-практ. канф., Гомель, 7–8 крас. 2005 г. / Гомел. дзярж. ун-т імя Ф. Скарыны, рэдкал.: В.А. Міхедзька (адк. рэд.) [і інш.]. – Гомель, 2005. – С. 56–63.

50. Елизаров, С.А. Западная Беларусь в составе БССР: административно-территориальны аспект (сентябрь 1939 – июнь 1941 гг.) / С.А. Елизаров // Европа во второй мировой войне: материалы междунар. науч.-теорет. конф.,

Витебск, 5–6 мая 2005 г. / Витеб. гос. ун-т им. П.М. Машерова; редкол.: В.А. Космач [и др.]. – Витебск: ВГУ им. П.М. Машерова, 2005. – С. 19–22.

51. Елизаров, С.А. Лоевщина в системе административно-территориального устройства БССР / С.А. Елизаров, Г.В. Елизарова / Гісторыя Лоеўскай зямлі. Факты. Каментарыі: матэрыялы міжнар. навук.-практ. канф., прысвечанай 500-годдзю утварэння г. п. Лоеў, Лоеў, 20 кастр. 2005 г. / Гомел. дзярж. ун-т імя Ф. Скарыны, Гомел. абл. выкан. кам.; рэдкал.: С.А. Чаропка (адк. рэд.) [і інш.]. – Гомель, 2006. – С. 110–113.

52. Елизаров, С.А. Гомельская губерния и проекты образования Западной области / С.А. Елизаров // Беларусь і суседзі: гістарычныя шляхі, узаемадзеянне і ўзаемаўплывы: матэрыялы між. навук. канф., Гомель, 28–29 верас. 2006 г. / Гомел. дзярж. ун-т імя Ф. Скарыны; рэдкал.: Р.Р. Лазько (гал. рэд.) [і інш.]. – Гомель, 2006. – С. 177–184.

53. Елизаров, С.А. Рижский мирный договор и административно-территориальное деление Советской Беларуси / С.А. Елизаров // Актуальные проблемы из исторического прошлого и современности в общественно-гуманитарных и социорелигиоведческих науках Беларуси, ближнего и дальнего зарубежья: материалы междунар. науч.-теорет. конф., Витебск, 19–20 апр. 2007 г.: в 2 ч. / Витеб. гос. ун-т; редкол.: В.А. Космач (гл. ред.) [и др.]. – Витебск: ВГУ им. П.М. Машерова, 2007. – Ч. 1. – С. 112–114.

54. Елизаров, С.А. Историография истории административно-территориального деления Белорусской ССР / С.А. Елизаров / Гістарыяграфія гісторыі Беларусі, новай і навейшай гісторыі краін Еўропы і ЗША: матэрыялы рэсп. навук.-тэарэт. канф., Мінск, 28 сак. 2008 г.: у 2 ч. / Беларус. дзярж. пед. ун-т імя М. Танка; рэдкал.: А.І. Андрапа [і інш.]; адк. рэд. В.А. Пілецкі. – Мінск: БДПУ, 2008. – Ч. 2: Гістарыяграфія новай і навейшай гісторыі краін Еўропы і ЗША: даследаванні, праблемы, пошукі. – С. 25–27.

55. Елизаров, С.А. Образование Гомельской губернии / С.А. Елизаров // Гомельщина в событиях 1917–1945 гг.: материалы науч.-практ. конф., Гомель, 27 нояб. 2007 г. / Ин-т истории НАН Беларуси [и др.]; редкол.: А.А. Коваленя (гл. ред.) [и др.]. – Гомель: БелГУТ, 2008. – С. 169–175.

56. Елизаров, С.А. «Мглинско-почепский вопрос» в административно-территориальных преобразованиях Гомельской губернии / С.А. Елизаров // Российско-белорусско-украинское пограничье: проблемы формирования единого социокультурного пространства – история и перспективы: материалы междунар. науч.-практ. конф., Брянск, 18–20 сент. 2008 г. / Брян. гос. ун-т им. И.Г. Петровского; редкол.: С.И. Михальченко [и др.]. – Брянск: Ладомир, 2008. – С. 88–92.

57. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление Советской Беларуси в начале мирного строительства (март 1921 – 1923 гг.) /

С.А. Елизаров // Первая мировая война: история, геополитика, уроки истории и современность (к 90-летию окончания Первой мировой войны и началу формирования Версальско-Вашингтонской системы международных отношений): материалы междунар. науч. конф., Витебск, 11–12 нояб. 2008 г. / Витеб. гос. ун-т; редкол.: В.А. Космач (гл. ред.) [и др.]. – Витебск: ВГУ им. П.М. Машерова, 2008. – С. 208–210.

58. Елизаров, С.А. Проекты реформирования административно-территориального деления Советской Беларуси и проблема укрупнения республики (1921–1923 гг.) / С.А. Елизаров // Беларусь і суседзі: гістарычныя шляхі, узаемадзеянне і ўзаемаўплывы: матэрыялы II міжнар. навук. канф., Гомель, 9–10 кастр. 2008 г. / ГДУ імя Ф. Скарыны; рэдкал.: Р.Р. Лазько (гал. рэд.) [і інш.]. – Гомель: ГДУ імя Ф. Скарыны, 2008. – С. 142–150.

59. Елизаров, С.А. Административно-территориальное деление ССРБ (1919 – март 1921 г.) / С.А. Елизаров // Беларусь: этапы станаўлення дзяржаўнасці (да 90-годдзя з дня ўтварэння БССР): матэрыялы міжнар. навук.-практ. канф., Мінск, 18 снежня 2008 г. / М-ва адукацыі Рэсп. Беларусь, Нац. Акад. навук Беларусі [і інш.]; рэдкал.: А.А. Каваленя (стар.) [і інш.] – Мінск: Выд. цэнтр БДУ, 2009. – С. 81–85.

60. Елизаров, С.А. Образование Мозырского округа в 1935 г. / С.А. Елизаров // Мазыршчына: людзі, падзеі, час: матэрыялы рэсп. навук.-практ. канф., Мазыр, 6–7 мая 2010 г. / рэдкал.: І.М. Кралевіч (адк. рэд.) [і інш.]. – Мазыр: МДПУ імя І.М. Шамякіна. – 2010. – С. 45–48.

61. Елізараў, С.А. Рэформа адміністрацыйна-тэрытарыяльнага дзялення БССР (1924–1927 гг.) / С.А. Елізараў // Романовские чтения – 6 (к 75-летию исторического факультета МГУ им. А.А. Кулешова): сб. ст. междунар. науч. конф. – Могилев: МГУ им. А.А. Кулешова, 2010. – С. 178–179.

62. Елизаров, С.А. Административно-территориальные реорганизации в Гомельской и Витебской губерниях (1919 – 1923 гг.) / С.А. Елизаров // Беларусь і суседзі: гістарычныя шляхі, узаемадзеянне і ўзаемаўплывы: матэрыялы III міжнар. навук. канф., Гомель, 30 кастр. – 1 верас. 2010 г. / рэдкал.: Р.Р. Лазько (адк. рэд.), М.М. Мязга, Д.М. Талочка. – Гомель: ГДУ імя Ф. Скарыны, 2010. – С. 179–187.

63. Елизаров, С.А. I съезд КП(б)Б: проект административно-территориального деления ССРБ / С.А. Елизаров // Актуальные проблемы в изучении и преподавании общественно-гуманитарных наук (дисциплин): материалы I междунар. науч. конф., 2–3 дек. 2010 г. / редкол.: В.А. Космач (гл. ред.) [и др.]. – Витебск: Витеб. фил. УО ФПБ «МИТСО», 2010. – С. 46–48.

64. Елизаров, С.А. Отношение «государство – народ»: из опыта административно-территориальных трансформаций в БССР 1950–1960 годов / С.А. Елизаров // Менталитет славян и интеграционные процессы: история,

современность, перспективы: материалы VII междунар. науч. конф., Гомель, 26–27 мая 2011 г.: в 2 ч. / М-во образования Респ. Беларусь [и др.]; под общ. ред. В. В. Кириенко. – Гомель: ГГТУ им. П. О. Сухого, 2011. – Ч. 1. – С. 91–92.

## РЕЗЮМЕ

Елизаров Сергей Александрович

### Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.)

**Ключевые слова:** административно-территориальное деление, административно-территориальная единица, губерния, уезд, волость, округ, район, сельсовет, область, городские поселения, местный бюджет, местный Совет.

**Цель исследования** – выявить и проанализировать закономерности, технологии формирования и трансформаций административно-территориального деления БССР, его функционирования в контексте основных политических и социально-экономических процессов, характерных для разных этапов развития советского общества.

**Методология исследования** основывается на совокупности познавательно-исследовательских (общенаучных и логико-теоретических) и конкретных исторических методов (историко-генетический, историко-сравнительный, историко-типологический, историко-системный, количественного анализа).

**Научная новизна исследования и значимость полученных результатов:**

– показана и проанализирована причинно-следственная связь между административно-территориальными реорганизациями в БССР и изменением стратегических и тактических приоритетов развития советского общества на разных этапах его истории;

– дана характеристика системы принятия и реализации управленческих решений, степень их эффективности в системе административно-территориального деления, соотношения конституционно-правового и реального распределения функций союзного центра, республиканских и местных органов власти в вопросах административно-территориальных трансформаций;

– представлен комплексный анализ вопросов функционирования административно-территориального деления БССР;

– систематизирован и введен в научный оборот значительный объем новых архивных материалов.

**Рекомендации по практическому применению.** Основные положения и выводы могут быть использованы для решения задач оптимизации современного административно-территориального деления Республики Беларусь, при подготовке обобщающих и монографических работ, учебников и пособий по истории Беларуси, экономической истории Беларуси, истории государства и права Беларуси, конституционного права.

## РЭЗІЮМЭ

Елізараў Сяргей Аляксандравіч

### Форміраванне і функцыяніраванне сістэмы адміністрацыйна-тэрытарыяльнага дзялення БССР (1919–1991 гг.)

**Ключавыя словы:** адміністрацыйна-тэрытарыяльнае дзяленне, адміністрацыйна-тэрытарыяльная адзінка, губерня, павет, воласць, акруга, раён, сельсавет, вобласць, гарадскія паселішча, мясцовы бюджэт, мясцовы Савет.

**Мэта даследавання** – выявіць і прааналізаваць заканамернасці, тэхналогіі фарміравання і трансфармацыі адміністрацыйна-тэрытарыяльнага дзялення БССР, яго функцыяніравання ў кантэксце асноўных палітычных і сацыяльна-эканамічных працэсаў, характэрных для розных этапаў развіцця савецкага грамадства.

**Метадалогія даследавання** грунтуецца на сукупнасці пазнавальна-даследчыцкіх (агульнанавуковых і логіка-тэарэтычных) і канкрэтных гістарычных метадаў (гісторыка-генэтычны, гісторыка-параўнальны, гісторыка-тыпалагічны, гісторыка-сістэмны, колькаснага аналізу).

**Навуковая навізна даследавання і значнасць атрыманых вынікаў:**

– паказана і прааналізавана прычынна-выніковая сувязь паміж адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі рэарганізацыямі ў БССР і зменамі стратэгічных і тактычных прыярытэтаў развіцця савецкага грамадства на розных гістарычных этапах;

– дана характарыстыка сістэмы прыняцця кіраўнічых рашэнняў, ступень іх эфектыўнасці ў сістэме адміністрацыйна-тэрытарыяльнага дзялення, суадносіны канстытуцыйна-прававога і рэальнага размеркавання функцый саюзнага цэнтра, рэспубліканскіх і мясцовых органаў улады ў пытаннях адміністрацыйна-тэрытарыяльных трансфармацый;

– прадстаўлены комплексны аналіз пытанняў функцыяніравання адміністрацыйна-тэрытарыяльнага дзялення БССР;

– сістэматызаваны і уведзены ў навуковы абарот значны аб'ём новых архіўных матэрыялаў.

**Рэкамендацыі па практычным прымяненні.** Асноўныя палажэнні і вывады магуць быць выкарыстаны для рашэння задач аптымізацыі сучаснага адміністрацыйна-тэрытарыяльнага дзялення Рэспублікі Беларусь, пры падрыхтоўцы абагульняючых і манаграфічных работ, вучэбнікаў і дапаможнікаў па гісторыі Беларусі, эканамічнай гісторыі Беларусі, гісторыі дзяржавы і права Беларусі, канстытуцыйнага права.

## SUMMARY

**Elizarov Sergey Aleksandrovich**

### **The formation and functioning of the system of administrative-territorial division of BSSR (1919-1991)**

**Key words:** administrative-territorial division, administrative-territorial division, province, parish, village Soviet, district, region, urban selsovet, the local budget, the local Soviet.

**The purpose of the research** – identify and review the regularities, technology of formation and transform in the administration and territoriale division of BSSR, its functioning in the context of the operating system is the biggest political and socio-economic processes for different stages of development of soviet society.

**Methodology of the research** builds on the combined cognitive-research-entrepreneurial (society of science and logic-theoretical) and specific historical methods (historical-genetic, historical-comparative, historical-typological, historical performance, quantitative analysis)

**Scientific novelty and significance of the results:**

– shows and analyzed the causal link between the administration and also territorial transformation in o the BSSR and the strategic and tactical priorities of Soviet development of the community at different stages of its history;

– description of the system of making and implementing management decisions, the degree of their effectiveness in the system of territorial division, constitutional legal and effective distribution of responsibilities of the Federal Centre, national and local authorities in matters of administrative - territorial transformations;

– submitted a comprehensive review of the functioning of the administrative-territorial division of BSSR;

– systematized and put into scientific circulation substantial new archival materials.

**Practical application:** Basic provisions and conclusions can be used for solution of optimization tasks of modern administrative and territorial division of the Republic Belarus, in the preparation of the synthesis and monographs, textbooks and manuals on Belarusian history, economic history, history of State and law, constitutional law.