

*Елизаров Сергей Александрович, доктор исторических наук, профессор,
Гомельский государственный технический университет им. П. О. Сухого
(Республика Беларусь)*

АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ РЕОРГАНИЗАЦИИ В БССР : СОВЕТСКИЙ ВАРИАНТ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ В ДЕЙСТВИИ

Оптимизация соотношения экономического и административно-территориального районирования в советской науке и практике рассматривалась в качестве одного из факторов (в определенных исторических условиях – как один из важнейших), определявшего эффективность региональной политики. При этом идеальным считался вариант, когда административное устройство государства основывается на исторически сформировавшихся (или формирующихся) территориальных социально-экономических общностях вплоть до их совпадения. В советский период истории были предприняты две крупные попытки реализации на практике принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования: в 1920-е гг. и в конце 1950 – начале 1960-х гг.

С начала 1920-х гг. в условиях перехода к нэпу интенсивно шел процесс поиска советского варианта региональной политики, определения ее принципов, организационных форм, системы отношений «центр – регион», распределения властных полномочий и управленческих функций, материально-финансовых ресурсов. Активизируется разработка вопросов советского экономического районирования как деления территории на экономически законченные (но не обособленные) единицы, которое должно было установить наиболее рациональные формы сочетания единого руководства хозяйством и широкого развития инициативы на местах, а также привести к полной реорганизации административно-территориального деления (далее – АТД) советского государства. Последнее вполне логично вытекало из основного постулата марксистской теории о первенстве экономического базиса над политической надстройкой, решающей роли экономических факторов в общественном прогрессе.

Основные идеи экономического районирования в систематизированном виде были изложены в 1922 г. в тексте доклада Госплан III-й сессии ВЦИК «Экономическое районирование России» и в тезисах комиссии ВЦИК по вопросу об экономическом районировании России. [1, с. 102–174]. За основу бралось деление территории на экономические районы, каждый из которых рассматривался как «экономически законченная территория» и «одно из звеньев общей цепи народного хозяйства» (принцип специализации экономических районов и их кооперации в общегосударственном масштабе).

Экономическое районирование должно было строиться на основе учета перспектив развития всей страны и отдельных регионов. Важным считалось достигнуть оптимального сочетания централизованного управления экономикой с развитием местной инициативы, предоставить широкую

самостоятельность местным органам власти и ослабить сверхцентрализацию периода «военного коммунизма».

Госплановский план предусматривал реализацию принципа совмещения экономического и административного районирования. На основе выявленного экономического районирования предполагалось перестроить все АД по системе область – округ – район. Область рассматривалась как крупная территориальная единица с законченной системой производственных элементов и с мощным производственным центром общегосударственного значения. Округ (по размерам равный небольшой губернии) планировался территориальным хозяйственным объединением местного масштаба во главе с производственным центром второго порядка. Район (районная волость) представлялся как мелкая единица советского управления с местным хозяйственным центром – торгово-промышленным поселением.

Первой в 1923 г. административно-хозяйственная реформа начала осуществляться в УССР. В БССР (уже с учетом украинского опыта) реформу начали в 1924 г. с перехода на трехзвенную систему АД «округ – район – сельсовет».

Несмотря на значительные недостатки (непропорциональность административно-территориальных единиц, превалирование политико-административного подхода над экономическим, искусственность ряда административно-территориальных образований и их неполная экономическая обоснованность) в результате первой попытки советской административно-хозяйственной регионализации в БССР были выделены разноуровневые экономические районы, на основе чего сформировалась новая система АД. Она 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. Вместе с тем реформа отражала общее для 1920-х гг. противоречие между авторитарной политической системой (для которой более всего подходила экономическая централизация) и нэповскими рыночными механизмами. Реформа не была доведена до конца, а созданная в ее результате система административно-территориального деления не обрела своей логической законченности.

Вновь идеи экономического районирования приобретают актуальность во второй половине 1950-х гг. «Совнархозовская» реформа 1957 г. была попыткой вернуться к опыту 1920-х гг. Правда, ее задачи оказались гораздо более ограниченными – главным образом предполагалось путем передачи функций управления предприятиями общесоюзного и республиканского подчинения на уровень областей превратить последние в полноценные административно-экономические единицы.

Реформа в начальный период проводилась на основе принципа совмещения экономического районирования с существовавшим АД и лишь в отдельных случаях СНХ (Советы Народного Хозяйства) объединяли несколько

областей. В результате в СССР было создано 105 экономических административных районов с СНХ, в том числе: в РСФСР – 70, в УССР – 11, в Узб. ССР – 4, в Каз. ССР – 9, в остальных 11 союзных республиках – по одному (в том числе и БССР).

Но в начале 1960-х гг. стало доминировать представление, что деятельность СНХ должна быть шире экономического административного района, возобладала тенденция к объединению в рамках одного СНХ нескольких административно-территориальных единиц не только областного (краевого), но и республиканского уровня. В конце 1962 – начале 1963 гг. сеть СНХ была реорганизована – территории функционирования СНХ (прежде всего в РСФСР) были расширены, они стали обслуживать несколько областей и краев, а четыре союзные республики Средней Азии объединили в один экономический район [2, с. 7–8].

СНХ перестал быть существенным признаком экономического административного района, в большинстве случаев став отличительной чертой крупного экономического района или подрайона, охватывавшего несколько административно-территориальных единиц. До укрупнения у 92 из 100 СНХ сферы деятельности совпадали с границами области, края или республики, после укрупнения таких СНХ осталось только около трети [3, с. 195].

В 1962 г. принципы совнархозовской системы попытались распространить на сельское хозяйство. Такая управленческая реорганизация была явлением не случайным, а вполне закономерным и логичным продолжением начатого в 1957 г. процесса перестройки всей системы управления экономикой на основе положений теории и практики экономического районирования.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 марта 1962 г. о перестройке управления сельским хозяйством во всех республиках СССР весной 1962 г. предусматривалось создание территориальных производственных колхозно-совхозных управлений (ТПКСУ). В БССР их было образовано 60. ТПКСУ выступали в качестве межрайонных органов, каждое из которых охватывало своим руководством сельское хозяйство 2–3 районов [4, л. 251–252]. Управления получали широкие полномочия: руководство организацией производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов и обеспечение выполнения планов производства и государственных закупок каждым колхозом и совхозом; планирование, учет и отчетность по производству и заготовкам сельхозпродуктов, рассмотрение производственно-финансовых планов и годовых отчетов колхозов и совхозов и т. д. [4, л. 251–258].

Наделенные большими полномочиями ТПКСУ по существу «отняли» значительную их часть у районных Советов. Однако при этом, обладая достаточными административно-хозяйственными функциями, ТПКСУ были лишены административно-управленческих функций. В то же время сохранившиеся низовые административные районы стали контролировать преимущественно социальные аспекты развития регионов, выполняя главным образом административно-управленческие и в очень ограниченном масштабе

административно-хозяйственные функции. Таким образом на районном уровне возникли две организации: административные районы с преобладанием административно-управленческих и социальных функций, и ТПКСУ – функций административно-хозяйственных. Это очень быстро создало неизбежную «управленческую неразбериху».

Такой вариант реорганизации управления сельским хозяйством также создавал разрыв между административно-территориальным делением и территориальной структурой управления сельским хозяйством. В результате в ноябре 1962 г. на пленуме ЦК КПСС было решено «считать целесообразным иметь производственные колхозно-совхозные управления, образуемые на основе укрупнения ныне существующих сельских районов...» [5, с. 293].

Укрупнение районов до уровня ТПКСУ стало партийно-государственной директивой, принятой на местах к исполнению: в декабре 1962 г. вместо существовавших 123 районов осталось 77 [6, с. 281–287].

Достаточно быстро практика существования новой районной системы, созданной после декабрьского (1962 г.) укрупнения сельских районов, показала, что ликвидация такого количества районов себя не оправдала. Большая территориальная разбросанность населенных пунктов, наличие значительного количества лесных и болотистых массивов, низкое качество (а нередко и отсутствие) дорог и слабое развитие средств связи усложнило оперативное руководство колхозами и совхозами, возникли значительные трудности и неудобства в обслуживании населения.

Декабрьское (1962 г.) укрупнение районов было проведено в спешке, без должного экономического обоснования и выявления перспектив их дальнейшего развития, интересов населения и, самое главное, без учета возможностей местного руководства по-прежнему эффективно выполнять официально несколько смягченную (в связи с призывами развивать местную инициативу), но сохранившую свою суть установку на «оперативность управления» и «приближение руководства к населению». Это последнее обстоятельство и послужило в первые годы после отстранения от власти Н. С. Хрущева решающим аргументом необходимости разукрупнения многих новых районов и очередном отказе от идеи совмещения экономического и административно-территориального районирования.

Советский опыт практического совмещения административно-территориального и экономического районирования является уникальным и в истории других стран не встречался. Планово-централизованная система управления экономикой в СССР создавала реальные возможности для таких экспериментов в 1920-е гг. и на рубеже 1950–1960-х гг. Однако 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 высшим партийно-советским руководством перед системой местного территориального управления.

Опыт административно-территориальных преобразований БССР показывает, что чаще всего экономические признаки служили лишь критериями для определения конкретных очертаний административно-территориальных единиц с целью выравнивания их экономических потенциалов.

Идеи реорганизации АТД вновь актуализировались в период «перестройки». Много их приверженцев среди белорусских экономистов-географов и сегодня. На взгляд автора, в современных условиях представляется нецелесообразным осуществление кардинальной перестройки АТД 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. АТД 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 АТД, продолжение разработки и реализации программ совершенствования территориальной организации труда (в том числе развития малых и средних городских поселений).

Список использованных источников

1. Вопросы экономического районирования. Сборник материалов и статей. (1917–1929 гг.) / ред. : Г. М. Кржижановский. – М. : Госполитиздат, 1957. – С. 343 с.
2. Саушкин Ю. Г. Новое экономическое районирование / Ю. Г. Саушкин. – М. : Знание, 1963. – 32 с.
3. Алампиев П. М. Экономическое районирование СССР: в 2 кн. / П. М. Алампиев. – М. : Госполитиздат : Экономиздат, 1959–1963. – Кн. 2. – 1963. – 248 с.
4. Национальный архив Республики Беларусь. – Ф. 4п.– Оп. 81. – Д. 1655.

5. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986 гг.): в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 9-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1983–89. – Т. 10 (1961–1965 гг.). – 1985. – 493 с.

6. Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1975 гг. : в 3 т. / сост. : Е. Я. Бурдзевский [и др.]. – Минск : Беларусь, 1974–1976. – Т. 1. – 1974. – 349 с.

*Антанович Нина Арсеньевна, кандидат политических наук, доцент,
Белорусский государственный университет (Республика Беларусь)*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА СРЕДСТВАМИ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В современной социально-политической науке активно используется широкое по логическому объему понятие «*социальное пространство*», под которым подразумевается, с одной стороны, характеристика конструирования окружающего мира социальными группами и субъектами с учетом географических условий, территориальных особенностей и определенной ценностной системы; с другой – система координат социального действия, заданная социальными диспозициями и дистанциями. К примеру, П. Бурдье изучал то, как социальное пространство вписывается в физическое пространство, воплощаясь в архитектуре и топонимике городов. Мы будем пользоваться первым значением термина «социальное пространство» при рассмотрении тенденций жилищной политики в Республике Беларусь. Символика дома/жилья как обители человека, как *упорядоченного пространства* отражает не только материальные аспекты, но и фундаментальные аспекты отношения человека к миру в целом, к среде обитания, к своей стране, наконец. Важность проблем формирования социального пространства средствами жилищной политики также демонстрирует развитие урбанистики как особого междисциплинарного направления теоретических и прикладных разработок в области жилищного строительства, экологии и демографии.

Вопросам жилищной политики в Республике Беларусь уделяется большое внимание на различных уровнях власти, а институтом исполнительной власти, ответственным за ее реализацию, является Министерство архитектуры и строительства. В 1994 г. была принята «Национальная жилищная программа (Концептуальные положения жилищной политики в условиях перехода к рыночной экономике)», в 2008 г. – «Концепция строительства (реконструкции) доступного и комфортного жилья для граждан Республики Беларусь», а в 2013 г. – «Концепция государственной жилищной политики Республики Беларусь до 2016 года».