

СОВМЕЩЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНИРОВАНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ: ОПЫТ СОВЕТСКИХ РЕФОРМ 1957–1962 ГОДОВ В БССР

С. А. Елизаров

*Гомельский государственный технический университет
имени П. О. Сухого, Республика Беларусь*

В советских и постсоветских исследованиях по вопросам государственного управления популярной является идея оптимизации соотношения экономического районирования и административно-территориального деления вплоть до перестройки всего административно-территориального деления с целью приведения его в соответствие с исторически сформировавшимися (или формирующимися) разноуровневыми территориальными социально-экономическими комплексами.

В советский период истории было предпринято несколько попыток практической реализации принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования. Первая (и самая успешная) относится к периоду нэпа. Однако реформа не была доведена до конца, и с 1930 г. в связи с переходом к политике форсированного строительства социализма от принципов экономического районирования отказались.

Вновь идеи экономического районирования приобретают актуальность во второй половине 50-х гг. XX в. «Совнархозовская» реформа системы управления промышленностью и строительством 1957 г. была очередной попыткой реализации принципа совмещения экономического и административно-территориального деления.

В соответствии с Законом СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» (от 10.05.1957 г.) управление промышленностью и строительством должно было осуществляться по территориальному принципу на основе экономических административных районов. В СССР было создано 105 экономических административных районов с сельскими народными хозяйствами (СНХ), в том числе: в РСФСР – 70, в УССР – 11, в УзССР – 4, в КазССР – 9, в остальных 11 союзных республиках (в том числе и БССР) – по одному.

Первоначально экономическое районирование, как правило, совпадало с существовавшим административным делением и только в ряде случаев экономические районы объединяли несколько областей. В начале 60-х гг. XX в. стало доминировать представление, что деятельность СНХ должна быть шире экономического админист-

ративного района, возобладали тенденции к объединению в рамках одного СНХ нескольких административно-территориальных единиц не только областного (краевого), но и республиканского уровня. В конце 1962 – начале 1963 г. сеть СНХ была реорганизована – территории функционирования СНХ (прежде всего, в РСФСР) расширили и они стали обслуживать несколько областей и краев, а четыре союзные республики Средней Азии объединили в один экономический район. 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.

Вместе с тем возможность определенных административно-территориальных изменений не отвергалась: популярным было представление, что в дальнейшем укрупнение СНХ может привести к соответствующему увеличению размеров административно-территориальных единиц.

В 1962 г. в ходе перестройки системы управления сельским хозяйством была предпринята попытка реализовать принцип совмещения экономического и административного районирования на уровне сельских районов. Во всех республиках СССР в качестве межрайонных органов руководства сельским хозяйством 2–3 районов создавались территориальные производственные колхозно-совхозные управления (ТПКСУ). Фактически предлагалось распространить принципы совнархозовской системы 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. В БССР было создано 60 ТПКСУ в качестве межрайонных органов, каждое из которых охватывало своим руководством сельское хозяйство 2–3 районов.

На практике этот вариант привел к появлению на районном уровне противоречий между административными районами с преобладанием административно-политических и социальных функций и ТПКСУ с преобладанием функций административно-хозяйственных, что привело к неизбежной управленческой неразберихе. В результате в конце 1962 г. с целью ликвидации этого несоответствия было решено укрупнить сельские районы до размеров ТПКСУ (в БССР вместо существовавших 123 районов осталось 77).

Итогом стало механическое объединение районов в более крупные, проведенное в спешке, без должного экономического обоснования, учета интересов населения и, самое главное, без учета возможностей местного руководства по-прежнему эффективно выполнять установку на «оперативность управления» и «приближение руководства к населению». Это последнее обстоятельство (противоречие между сохранившимися задачами аппарата и сложностью их выполнения в условиях значительного расширения подконтрольной территории) и послужило после отстранения от власти Н. С. Хрущева решающим аргументом в разукрупнении многих новых районов и отказе от идеи единства экономического и административно-территориального районирования.

Вновь, как и в 20-е гг. XX в., попытка совместить административное и экономическое районирование своего логического завершения не получила и была прервана, по сути, на начальной стадии.

Советский опыт показал, что практическая реализация принципа единства административно-территориального и экономического деления (как стратегической ли-

нии в сфере регионализации процессов социально-экономического развития) требует разрешения объективного противоречия между необходимой устойчивостью и стабильностью административно-территориального деления и неизбежной изменчивостью границ экономических районов. Не только на практике, но и в теории достигнуть единства административно-территориальных единиц и экономических районов можно лишь в исторически ограниченный период времени, после чего с неизбежностью вновь встает проблема либо частичного, либо полного реформирования административно-территориального устройства с целью приведения его в соответствие с новыми экономическими реалиями. В СССР и БССР ни одна попытка реализации принципа совмещения экономического и административно-территориального районирования не была доведена до конца, так как, прежде всего, советское партийно-государственное руководство рассматривало административно-территориальное деление как средство реализации своих властных приоритетов и изменяло его, главным образом, в соответствии с меняющимися представлениями о роли и месте управленческого аппарата в реализации этих приоритетов. Принцип совмещения экономического и административно-территориального районирования в прошлом столетии и в теоретическом, и в практическом плане оказался актуальным только для стран социализма с их огосударствленной, планово-командной экономикой и не востребованным в странах с рыночной системой хозяйствования.