

СОЗДАНИЕ ОБЛАСТНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В БЕЛОРУССКО-РОССИЙСКО-УКРАИНСКОМ ПОГРАНИЧЬЕ (1917—1939 гг.)

Михаил Старовойтов

В условиях глобализации возрастает интерес обществоведов к актуальной региональной проблематике, что позволяет дать ответ на многие социально-политические, экономические и духовные проблемы, порожденные XX в. После распада СССР в странах СНГ началась модернизация региональной административной власти и управленческих структур. Эта реформа интенсивно проводится в Российской Федерации и находится в стадии разработки в Украине и Беларуси. Изучение различных аспектов жизнедеятельности населения России XX в., отмечает Ю. А. Поляков [18, с. 4], связано с трудностями, обусловленными частыми изменениями территории, административного деления, границ многочисленных регионов. Исследование этносоциокультурных процессов в белорусско-российско-украинском пограничье (БРУП) требует выяснения основных этапов конструирования его административно-территориального устройства. Особо следует выделить межвоенный период, когда в результате административно-территориальных реформ в союзных республиках была создана местная система управления, существующая в БРУП и в настоящее время.

Данная статья является актуальной и имеет важное научно-практическое значение. Во-первых, исследуются различные аспекты истории полиэтничного региона при решении задач научного и культурного сотрудничества Гомельской, Брянской и Черниговской областей в рамках интеграционной программы еврорегиона «Днепр». Во-вторых, историческое видение предложенной нами проблемы может быть учтено при разработке Концепции регионального развития Республики Беларусь до 2015 года. В-третьих, обращение к данной проблеме важно не только для анализа социально-политических и этнокультурных процессов в БРУП, но и для изучения сложных процессов национально-государственного строительства в Беларуси в рассматриваемый период. Учитывая, что одной из основных задач белорусской внешней политики является формирование добрососедских отношений с пограничными государствами, нами предпринята попытка показа процесса создания основной административной единицы в полиэтничном БРУП, во время проведения районирования в СССР. Процесса, который, как известно, в сложные 1920—1930-е гг. носил бесконфликтный характер, так как регион исторически традиционно не имел и не имеет обостренных национальных отно-

шений. Административно-территориальные реформы межвоенного периода становятся предметом исследований не только истории государственного строительства, но и внешней политики независимых соседних государств. Проблема создания неавтономных областей как в целом в СССР, так и БРУП практически не разработана ни юристами, ни историками. Фрагментарно она затронута С. А. Елизаровым [10], В. А. Круталевичем [13], российским историком Е. Г. Карелиным [12], украинской исследовательницей Я. В. Верменич [3] и др.

Проведение в начале XX в. самодержавным правительством мероприятий по разграничению общегосударственного и местного управления, как известно, не дало положительных результатов. Летом 1913 г. В. И. Ленин писал, что о серьезной местной реформе в России не может быть и речи без уничтожения ее средневекового, крепостнического, казенно-бюрократического административного деления [14, с. 147]. Председатель Совета Министров Российской империи Б. В. Штюрмер предпринял попытку изменить существовавшее положение дел. В памятной записке от 7 июля 1916 г. на имя Николая II он обосновывал неотложность введения в России областного строя. Император наложил резолюцию о срочной разработке законопроекта и рассмотрении его в законодательных собраниях осенью 1916 г., но по понятным причинам принят он не был [17, с. 94, 96, 98, 102]. Б. В. Штюрмер писал: «При разработке вопроса... усиленное внимание надлежало бы обратить на расширение губерний по областям. В областной системе всегда имеется опасность сепаратизма, особенно при условии, что значительная часть населения области не принадлежит к великорусской народности. Дробление губерний между областями, вероятно, в некоторых случаях неизбежно, но, как правило, следовало бы избегать его, дабы не производить ломки сразу по всем ведомствам, имеющим на местах свои губернские органы» [17, с. 102—103]. Он считал, что «настоятельную потребность в более широкой местной власти можно обеспечить при условии наличия действительно сильной власти на местах, а управлять страной в ближайшем будущем будет еще труднее» [17, с. 103].

В 1917 г. Временное правительство предприняло меры по реформированию местного самоуправления, однако административный механизм в полном объеме не заработал. Создавались новые

Автор:

Старовойтов Михаил Иванович — кандидат исторических наук, доцент, докторант кафедры истории Беларуси нового и новейшего времени исторического факультета Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Тугай Владимир Васильевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории древних цивилизаций и Средневековья исторического факультета Белорусского государственного педагогического университета имени Максима Танка

Кохановский Александр Геннадьевич — кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории Беларуси нового и новейшего времени исторического факультета Белорусского государственного университета

структуры, возникали областные объединения. В Беларуси в мае была создана с центром в г. Минске Западная область, объединившая Минскую, Могилевскую и Виленскую губернии. После прихода большевиков к власти начался слом старого государственного аппарата. В письме НКВД от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления» указывалось, что на местах органами управления и власти являются советы, которые должны подчинить себе все учреждения. Предлагалась схема замены прежних органов местного управления. Областные советы в перечне стояли на первом месте [20, с. 184–186]. Декрет СНК от 27 января 1918 г. «О порядке изменения границ губернских, уездных и прочих» предоставлял право решать эти вопросы «всецело местным советам». Области, губернии, уезды и волости могли разделяться на части, образуя новые административные или экономические единицы.

Структура и отношения в советских органах были закреплены ВЦИК 23 декабря 1918 г. в постановлении «Об областных объединениях». Уездные, губернские и областные центры сохранялись до коренного пересмотра административного деления. Упразднили областные органы Центрально-Промышленной (Московской) области и учредили областные объединения на Урале, на Западе и на Севере. В Западно-Областное объединение входили: Смоленская, Могилевская, Витебская, Минская и Гродненская губернии. Псковскую и еще семь губерний включили в Северное Областное объединение с центром в Петрограде. Устанавливался порядок взаимоотношений центра, областей, губерний и местных советов. Областные объединения должны были неуклонно проводить в жизнь все указания центральной советской власти, поскольку «...являются подсобными к центру органами на местах» [11, с. 97–98].

Начался этап больших и малых территориально-административных изменений. Еще в дореволюционный период целый ряд городов (Иваново-Вознесенск, Екатеринбург, Гомель, Брянск и др.) стали более значимыми экономическими, промышленными, политическими и культурными центрами, чем губернские. В 1918 г. — первой половине 1920 г. именно они стали центрами вновь созданных губерний, в том числе и Гомельской. Это неизбежно вызывало перекройку границ, которую зачастую навязывали и осуществляли скоропалительно и непродуманно. В целях упорядочения разрешения вопросов об изменении границ губерний, уездов и волостей 15 июля 1919 г. СНК принял постановление об отмене своего декрета от 27 января 1918 г. Вопрос об изменении границ решал НКВД по представлению местных губернских советов [21, с. 412]. Исходя из опыта, полученного методом проб и ошибок, В. И. Ленин в 1921–1922 гг. постепенно переходит от «...умеренности и осторожности в вопросе о новом делении губерний» [15] до предложения М. Ф. Владимирскому «...поспешить с районированием РСФСР...» [16]. Однако помимо экономической и национальной необходимости было и местничество. В связи с этим в 1923 г. было принято постановление о прекращении дележа территорий с уголовной ответственностью за его нарушение.

Вопросы районирования республик и областей решались трудно, в постоянных спорах и дискуссиях, так как их необходимо было связывать с задачами НЭП, ГОЭЛРО, разработкой новой системы планирования. Проекты районирования рассматривали не только комиссии ВЦИК, Госплана, НКВД, но и высокие партийные инстанции. Они затрагивались на пленуме ЦК РКП(б) в мае и на Политбюро в июне 1922 г., дважды в Политбюро в марте 1923 г. перед XII партсъездом [25, оп. 163, д. 279, л. 5, 8, 19–24; д. 327, л. 4–5; оп. 3, д. 344, л. 1]. Опыт работы Временного Белорусского бюро ЦК РКП(б), приобретенный при первом укрупнении БССР, был использован и в дальнейшем для разрешения спорных вопросов. Во время структурирования областей в 1928–1929 гг. и 1937–1938 гг. тоже создавались временные бюро ЦК ВКП(б) по каждой области. В условиях районирования в пользу подчинения — переподчинения административно-территориальных единиц на первое место выдвигалась экономическая целесообразность, а затем уже культурно-исторические традиции и этнографический фактор.

Несмотря на то, что в разработке концепции районирования были задействованы ведущие ученые, партийно-советские руководители самого высокого уровня, работа шла медленно. Ситуацию очень критично оценил А. И. Рыков на XII съезде РКП(б), указав, что с сентября 1919 г. и до момента работы съезда происходит волокита от районов до Госплана. Он неоднократно призывал ЦК «взять все дело районирования в свои руки» [8, с. 477–478], что и было сделано. Эти вопросы стали регулярно рассматривать на заседаниях Политбюро и Оргбюро ЦК. По ним принимались решения на XV, XVI, XVII съездах партии, на XVI партийной конференции. Конструирование административно-территориального устройства в стране партия взяла под полный контроль. По поручению XII съезда, признавшего прежнее административно-территориальное деление не соответствующим новым политическим и экономическим потребностям страны, и с учетом проводимого районирования на Украине было принято решение о создании двух экспериментальных областей: промышленной на Урале и сельскохозяйственной на Северном Кавказе.

В УССР районирование провели в 1922–1925 гг. Эта союзная республика первой ликвидировала дореволюционное административно-территориальное устройство и ввела трехзвенное (сельсоветы, районы и округа) деление. Политбюро ЦК ВКП(б) 5 февраля 1925 г. одобрило предложение ЦК КП(б)У о ликвидации губерний в УССР и переходе на округа при условии обязательного усиления сельсоветов [25, оп. 3, д. 487, л. 3]. В БССР районирование по украинскому образцу было проведено во второй половине 1924 — начале 1927 гг. Для Белоруссии оно было очень актуальным. В 1923–1926 гг. территориальные вопросы рассматривались в партийно-советском порядке в Минске, Москве, Смоленске, Брянске, так как они сложно решались при создании Западной области, во время двух укрупнений БССР. У регионов согласия не было. Белоруссия пыталась реализовать свои предложения, Витебская губерния — свои и ориентировалась на Ленинград, Брянская — на Моск-

ву, Гомельская отвергала и «смоленский», и «белорусский» варианты [24, с. 41–43]. Е. Г. Карелин достаточно аргументированно показал как реформа районирования СССР в 1920-е гг. сложилась и в Западной области, потому что затрагивала интересы Смоленской, Брянской, Гомельской, части Тверской (Ржев), Псковской (Великие Луки) и более трети Калужской губерний [12, с. 65]. На местном уровне было много несогласованности, противоречий, поспешности, кампанейщины. Так, в январе 1924 г. президиум Смоленского облисполкома предлагал создать Западную область в шестимесячный срок [12, с. 63]. Такого рода местническая деятельность была подвергнута критике членом комиссии ВЦИК К. Д. Егоровым, который в августе 1925 г. в газете «Правда» писал, что «районирование не может быть осуществлено в ударном порядке, посредством механической территориальной перекройки... кавалерийским наскоком. Районирование есть глубокий и длительный (динамичный) процесс строительства и организации». Он обращал внимание на изучение экономики создаваемых областей, административных и культурно-социальных вопросов, которое «должно быть направлено применительно к формам областного строительства» [9, с. 5].

Выявленные документы свидетельствуют, что бурные дебаты по вопросам первого и второго укрупнений БССР надо связывать не только с белорусскими проблемами, но и с проблемами существования Гомельской, Брянской, Псковской и Смоленской губерний, созданием Ленинградской и Западной областей РСФСР. Так, в феврале 1924 г. было опубликовано Соглашение об окончательной границе Смоленской губернии с БССР [30, с. 83]. Во второй половине 1926 – начале 1929 гг. территориальные вопросы обсуждались на Политбюро или Оргбюро ЦК ВКП(б) практически ежемесячно, часто откладывались и переносились. Например, вопрос о присоединении Гомельской и части Псковской губерний к БССР рассматривался в Политбюро в июле–ноябре 1926 г. 6 раз [25, оп. 3, д. 577, л. 1, 4; д. 578, л. 1–2; д. 579, л. 4; д. 586, л. 5; д. 587, л. 3; д. 590, л. 40]. Окончательное решение было принято 18 ноября, признав доказанным белорусский характер жителей Гомельского и Речицкого уездов, их присоединили к Беларуси, но отклонили предложение о присоединении к ней Велижского уезда. Комиссии поручалось «установить точные границы Белоруссии» [25, оп. 3, д. 602, л. 4]. На наш взгляд, это дало основание Политбюро не возвращаться больше к вопросу об уточнении границы между БССР и РСФСР.

Вопросы стабильности границ волновали и соседей. На объединенном пленуме Гомельского губкома 1–2 декабря 1926 г. с участием секретаря ЦК ВКП(б) Н. М. Шверника, секретарей ЦК КП(б) А. И. Криницкого, И. А. Адамовича затрагивались и вопросы территориальных претензий. Свои пожелания высказал представитель Брянска Рябов: «Брянская губерния в связи с переходом к ней трех уездов Гомельской значительно укрепитя. С отходом 2-х уездов к Белоруссии, с преобладанием белорусского населения спорить не приходится, но нужно предупредить товарищей из Белоруссии с такими присоединениями, не увлекаться, а подой-

ти к этому вопросу по-братски». Многих местных партийных руководителей беспокоила «перспектива» потерять «портфели» в складывающейся ситуации, так как речь шла не просто о присоединении, а о ликвидации Гомельской губернии. А. И. Криницкий заверил, что в отношении проведения национальной политики будет соблюдаться директива Политбюро ЦК о ликвидации насильственной белорусизации, что гомельский актив имеет опыт работы и никаких перестроек не будет. В заключительном слове П. С. Заславский сказал: «Москва – центр мирового коммунистического движения. Примыкая к компартии Белоруссии, мы не поворачиваемся спиной к Москве, ибо сама компартия БССР стоит точно также лицом к Москве, как стояли мы до присоединения» [6, д. 2092, л. 236, 238, 243, 246].

После второго была попытка и третьего укрупнения в связи с форсированием процесса создания Западной области. Так, в докладной записке ЦК КП(б) в Политбюро ЦК ВКП(б) от 22 ноября 1928 г., подписанной по поручению бюро ЦК КП(б) И. А. Василевичем и Н. М. Голодедом, высказана просьба о присоединении Новозыбковского и Клинцовского уездов бывшей Гомельской и Велижского, Невельского, Себежского уездов бывшей Псковской губерний (по этим трем районам яко бы есть поддержка С. М. Кирова) «как районов экономически однородных и тяготеющих к БССР и население которых является преимущественно белорусским населением» [29, с. 185]. Нам не удалось найти решения по этой записке. Его, очевидно, не было, так как кроме белорусских существовали интересы общесоюзные и интересы других регионов.

В РСФСР процесс районирования затянулся до 1929 г., так как на огромной ее территории после создания автономных областей и республик очень сложно решался вопрос формирования таких больших административных единиц, как область – экономический регион. Это хорошо видно на примере создания (с 1923 по 1929 г.) Западной области. В декабре 1928 – марте 1929 гг. на заседании Политбюро ЦК ВКП(б) неоднократно рассматривались спорные вопросы и разногласия, связанные с «...районированием неоформленной части территории РСФСР» [25, оп. 3, д. 720, л. 1, 2]. Так, 3 января 1929 г. было утверждены сроки создания (до 1 октября 1929 г.) Нижегородской, Западной, Центрально-Промышленной (центр г. Москва) областей и других административно-территориальных единиц, но отклонена просьба об утверждении центром Западной области г. Брянска [25, оп. 3, д. 720, л. 2, 5, 7], который никогда не имел такого статуса, как иногда встречается в литературе [1, с. 223]. Отклонили и целый ряд просьб о передаче территорий из одной области РСФСР в другую. Решение о передаче Великолукского округа (в него входили Велижский, Невельский и Себежский уезды) Ленинградской области (создана постановлением Политбюро от 21 июля 1927 г.) в Западную откладывалось несколько раз, в том числе и по просьбе С. М. Кирова (скорее всего, не в интересах белорусов) [25, оп. 3, д. 645, л. 7–8; д. 731, л. 1, 4; д. 732, л. 1]. Учитывая, что Великолукский округ имел льноводческо-животноводче-

скую специализацию, его включили в создаваемую Западную область, которая определялась как аграрная. Летом приняли соответствующие постановления, и указанные выше области начали функционировать с октября 1929 г. Постановлением СНК СССР от 1 января 1930 г. ЭКОСО РСФСР рекомендовалось сосредоточить в Западной области производство и переработку льна. Территориальные вопросы возникали не только в белорусско-российском пограничье, но и в других регионах страны, что следует связывать с объективными и субъективными интересами местной партийно-советской элиты.

Создавая новые государственные единицы, вводили и новые названия, ставили новые задачи. Об использовании названий «район», «область» писал, например, в 1928 г. В. П. Семенов-Тянь-Шанский [27, с. 10]. После XV съезда партии председатель Госплана Г. М. Кржижановский в секретной записке в ЦК ВКП(б) от 29 декабря 1927 г. показал состояние дел с районированием и административным устройством СССР и высказал целый ряд соображений, которые обсуждались в Оргбюро ЦК и были учтены, на наш взгляд, в создании областей. Он писал: «Областные центры должны быть еще раз пересмотрены и намечены с таким расчетом, чтобы они в плане будущего развития района были действительным сосредоточием хозяйственной и культурной жизни области, были бы удобно связаны путями сообщения со своими округами и центром страны и имели бы достаточные кадры пролетариата и квалифицированных научных сил для руководства хозяйственной жизнью района. При неподготовленности таких центров допускается временное пребывание их в других центрах с последующим их перенесением по мере подготовки новых» [25, оп. 143, д. 586, л. 29, 53]. Из этого следует, что предполагалось укрупнение областей.

В 1928–1929 гг. в проект Госплана (деление СССР на большие экономические районы) были внесены поправки. Западный район был разделен на Белоруссию и Западную область. Разделение Украины на два района (Юго-Западный, центр — Киев и Южный Горнопромышленный, центр — Харьков) не осуществили, чтобы не усложнять административную систему [2, с. 127–128, 136]. Границы Западной области с БССР и УССР определились главным образом по национальному признаку, хотя в экономическом отношении, например, Западная область и Белоруссия были весьма близки между собой [7, с. 190]. Районирование в РСФСР было завершено в конце 1929 г., хотя XV съезд ВКП(б) рекомендовал осуществить его в течение первой пятилетки.

На встрече с украинскими писателями 12 февраля 1929 г. И. В. Сталин обратил внимание на то, что «...очень часто меняются границы. Белоруссия ставит сейчас вопрос о том, чтобы часть Смоленской губернии присоединить к ним! Это тоже вызывает отпор у русских. Я думаю, что такой вопрос надо решать осторожно, не слишком забегая вперед, чтобы не развивать отрицательного отпора со стороны той или другой части населения. Это внизу тоже имеется» [34, с. 112]. С конца 1920-х и в 1930-е гг. никаких territori-

ально-административных изменений, касающихся белорусско-российско-украинского пограничья, не проводилось.

В период развертывания социалистического строительства и, прежде всего, коллективизации партийно-советский аппарат приближали к району и селу. Кратковременный эксперимент с опытно-показательными округами (в БССР был выделен Витебский, который использовал опыт реорганизации окружно-районной системы управления Челябинского опытного округа) [5, д. 530, л. 21–21, об.] дал основание считать, что они свою роль выполнили, а максимальную оперативность и конкретность в административно-хозяйственном управлении должны были уже обеспечивать районы как узловое звено. При этом опорным пунктом становилась область. На XVI съезде партии И. В. Сталин сказал: «Укрупнение волостей и преобразование их в районы, уничтожение губерний и преобразование их в менее крупные единицы (округа), наконец, создание областей, как прямых опорных пунктов ЦК, — таков общий вид районирования». Он ставил задачу «...упразднить округа... связать районные организации непосредственно с областью (крайкомом, нац. ЦК)» и отмечал «...что было бы ошибочно проявлять чрезмерную торопливость в упразднении округов. ЦК принял решение об упразднении округов. Но он вовсе не думает, что это дело надо провести немедленно. Очевидно, что придется проводить необходимую подготовительную работу, раньше, чем упразднять округа» [31, с. 209–210]. Стиль работы республиканских и местных партийно-советских органов уже был такой, что все рьяно стали исполнять решение ЦК. После съезда партии ЦИК и СНК СССР приняли постановление (то же сделали в БССР и УССР), и осенью 1930 г. округа были ликвидированы. Сегодня трудно подсчитать, какое количество кадров окружного звена (предполагалось до 90 %) получили районы, но «чемоданное настроение» и апатия были явными, а следовательно, с закреплением этих кадров в районах возникало много вопросов. Подтверждением тому является подобие протокола № 2 (без принятия решения) пленума Гомельского окружкома КК(б)Б от 19 сентября 1930 г. Это малоразборчивые карандашные записи на 1,5 страницы (других документов не выявлено. — М. С.), свидетельствующие о попытке обсудить распределение в районы работников окружкома после его ликвидации [6, д. 698, л. 146–146, об.].

После ликвидации округов БССР сохранилась двухзвенная система местных органов власти. Это усложняло управление районами, хотя они и получили права и функции окружкомов. Почти 100 районов республики управлялись из центра. Работники бывших округов направлялись на укрепление районных советских и партийных органов. Расширились права сельсоветов. Ликвидировали округа и в пограничной полосе вдоль западной границы СССР: 4 — в БССР и 7 — в УССР, хотя, например, из Украины в сектор обороны союзного Госплана к декабрю 1930 г. поступили материалы (300 страниц) о трехлетнем плане их развития [26, д. 648]. Жизнь и практика управления вскрыли просчеты, заставляли искать новые решения.

В 1931 г. проводилось «частичное перерайонирование», но в действительности это коснулось всех районов, численность которых уменьшилась с 98 до 75. Во второй половине 1931 г. президиум ЦИК БССР издал ряд постановлений с уточнениями и поправками в районном делении. В конечном счете все эти мероприятия не оправдали себя. Через три с половиной года снова возник вопрос о территориальных размерах районов. Проблемы села, нехватка кадров колхозных руководителей потребовали разукрупнения районов. В начале 1935 г. были созданы 15 районов, в том числе 13 из числа ликвидированных в 1931 г. В этом же году вдоль западной границы Белоруссии восстанавливается 4 округа, охвативших 24 района из 89 [13, с. 68–71].

Не оправдало себя районное деление и в Украине. Опорную административную единицу внедрили в УССР в 1932 г. Было образовано шесть областей, в том числе 27 февраля — Киевская (до 22 сентября 1937 г. в нее входила вся Житомирщина. — *М. С.*), а 7 октября — Черниговская [33, с. 389, 392]. На XVII съезде ВКП(б) первый секретарь ЦК КП(б)У С. В. Косиор отмечал, что, когда ликвидировали округа и переходили к непосредственному руководству 500 районами, Сталин «...нас предостерегал, что с руководством таким большим количеством районов, как на Украине, мы не справимся и что не лучше ли было бы создать на Украине области. Мы тогда по существу отговорились от этого предложения...», уверили ЦК ВКП(б), что сами — ЦК КП(б)У — без областей справимся с руководством районами, и этим принесли очень большой вред делу. Теперь даже странно, как можно было браться за непосредственное руководство таким большим количеством районов, особенно в сложной обстановке Украины...». Далее он отметил, что области на Украине себя оправдали, в том числе и в проведении коллективизации, и это явилось крупным шагом вперед [28, с. 198]. Организация областей в УССР, разукрупнение некоторых областей и краев в РСФСР решением съезда были отнесены к числу значительных мероприятий [28, с. 198, 670]. Съезд утвердил производственно-отраслевые отделы в ЦК партии, областных комитетах (областные комитеты в перечне на втором месте. — *М. С.*), крайкомах и ЦК нацкомпартий [28, с. 672, 676], что свидетельствовало не только о дублировании, но и об усилении контроля советско-хозяйственных органов.

Очевидно исходя из опыта коллективизации, XVII съездом ВКП(б) отметил, что старое деление на промышленные и аграрные области себя изжило. Был сделан вывод о необходимости развития зернового хозяйства и в южных, и в северных районах [28, с. 23]. Во второй половине 1930-х гг. разукрупнение областей и создание новых вызывалось необходимостью индустриального развития старых и освоения новых экономических районов, выравнивания экономического уровня республик.

Анализ источников позволяет отметить, что частые реформы административно-территориального устройства — это не только экономия средств, приближение партийно-советской власти к народу, но и появление синдрома «чемоданного настроения» у партийно-советских кадров, забота о их благополучии. На сессии ЦИК СССР в январе

1936 г. в докладе о народно-хозяйственном плане В. М. Молотов указывал, что «...районные центры требуют, по крайней мере, того, чтобы они были обеспечены элементарными культурными условиями: центральными и местными газетами, хорошей библиотекой, налаженными радио- и киноустановками, электричеством. Тогда будут лучше закрепляться руководящие кадры в районах». Следовательно, областные центры имели необходимые условия для закрепления ядра-костяка партийно-советской элиты, которая превращалась в опору партии. Стали укреплять и районное административное звено.

Программный характер первых советских конституций не предусматривал статей об административно-территориальном устройстве. Оно, начиная с областных единиц, было зафиксировано только в 1936 г., в статьях Конституции СССР, а затем и в конституциях союзных республик. Это имело не только юридическое, но и большое организационное и политическое значение. На Чрезвычайном VIII съезде Советов в докладе о проекте Конституции И. В. Сталин указывал, что «...предлагают вычеркнуть в статье... подробное перечисление административно-территориального деления союзных республик на края и области. ...это предложение неприемлемо. В СССР имеются люди, которые готовы с большой охотой и без усталости перекраивать края и области, внося этим путаницу и неуверенность в работе. Проект Конституции создает для этих людей узду. И это очень хорошо, потому что здесь, как и во многом другом, требуется у нас атмосфера уверенности, требуется стабильность, ясность» [32, с. 39]. В статьях 22 и 23 Конституции было зафиксировано областное деление РСФСР и УССР, а в статье 29 записано, что БССР и еще три республики не имеют таких административных единиц [11, с. 732–733].

Во второй половине 1937 г. произошло разделение крупных областей. ЦИК СССР, в компетенцию которого входило окончательное решение этих вопросов, утвердил постановления ЦИКов республик. Так, 22 сентября Киевская область была разделена на Киевскую и Житомирскую, а восстановленные в 1935–1936 гг. пограничные округа (Житомирский, Новгород-Волынский и Коростенский) — ликвидированы [23]. Западная и Курская области 27 сентября были разделены на Смоленскую, Орловскую и Курскую. В состав Орловской области вошла вся Брянщина [22]. Брянская область была создана только в 1944 г. Отставала БССР. Не случайно, на наш взгляд, в республике вопрос об образовании областей оперативно решался в сентябре 1937 г., когда и. о. первого секретаря ЦК КП(б)Б А. А. Волкову по указанию Б. Д. Бермана из НКВД республики поступили материалы по созданию областей в БССР, подготовленные подследственным экономистом, академиком АН БССР И. А. Петровичем. С учетом размещения энергетических центров, промышленности и специализации сельского хозяйства в БССР предполагалось создать 4 экономических района — будущие Витебская, Гомельская, Могилевская и Минская области [19, д. 12 021, л. 1, 6, 8–9, 11–12, 42]. Изучение этих документов дает основание считать, что за основу был взят принцип создания экономических районов Запад-

ной области начала 1930-х гг., а областное деление осуществлялось по образцу соседних украинских — Житомирской, Киевской и Черниговской. В январе 1938 г. в БССР было создано 5 областей. Из Гомельской области выделили Полесскую с центром в г. Мозыре, а восстановленные в 1935 г. 4 пограничных округа, в том числе Мозырский, ликвидировали. Следовательно, Полесская пограничная область создавалась не как Житомирская путем выделения из более крупной, а сразу путем деления создаваемой Гомельской.

Разукрупнение областей получило положительную оценку на XVIII съезде ВКП(б) (март 1939 г.) при подведении общих итогов районирования. В отчетном докладе съезду И. В. Сталин отметил, что «...в системе руководящих органов партии имеется... 104 областных комитета...» [4, с. 28]. Из списка делегатов видно, что они уже были составлены по областям [4, с. 666]. С завершением процесса разукрупнения и создания этих опорных единиц основными контактными областями в БРУП в 1939 г. стали: Витебская, Могилевская, Гомельская, Полесская, Смоленская, Орловская, Черниговская, Киевская и Житомирская. Преодолевая трудности, большевики ввели

областное устройство за первые два десятилетия советской власти.

Молодое советское государство ломало старую систему местного и регионального управления, осуществляя административно-экономическое районирование. Учитывались реалии национально-государственного развития народов бывшей Российской империи, однако экономический принцип становился основой нового административного деления всех советских территорий по структуре: область, район, поселковый и сельский советы, в которых важную роль играл и политический фактор. Таким образом, в рассматриваемый период была создана новая административно-территориальная единица — неавтономная область. Она стала главной административно-хозяйственной и политической единицей в системе не только административно-территориальное устройство, но, на наш взгляд, и во всей административно-командной системе, так как являлась опорой партии, а не самостоятельной и основной структурной единицей местных органов советской власти, которые с середины 1930-х гг. стали заниматься в основном местной промышленностью, жилищно-коммунальной и культурно-просветительной сферами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административно-территориальное устройство России. История и современность. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003.
2. Белоусов, И. И. Основы учения об экономическом районировании (размещение и районирование производительных сил) / И. И. Белоусов. М.: МГУ, 1976.
3. Верменич, Я. В. Административно-территориальный устрій українських земель / Я. В. Верменич // Енциклопедія історії України: в 5 т. Т. 1. Київ: Навук. думка, 2003. С. 37–40.
4. XVIII съезд ВКП(б). 10–21 марта 1939 г.: стенограф. отчет. Л.: Госполитиздат, 1939.
5. Государственный архив Витебской области.
6. Государственный архив общественных объединений Гомельской области.
7. Давыдов, Э. Западная область. Население. Экономический очерк / Э. Давыдов // БСЭ. Т. 26. М., 1933. С.188–208.
8. Двенадцатый съезд РКП(б). 15–25 апреля 1923 г.: стенограф. отчет. М.: Политиздат, 1968.
9. Егоров, К. Районирование и советское строительство / К. Егоров // Правда. 1925. 22 авг.
10. 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. Вып. 3. Брянск: БГУ, 2001. С. 268–277.
11. История Советской Конституции (в документах) 1917–1956 / сост. А. А. Липатов [и др.]. М.: Юрид. лит., 1957.
12. Карелин, Е. Г. Проведение реформы районирования СССР в 20-е годы (на материалах Западной области РСФСР) / Е. Г. Карелин // Вестник МГУ. Сер. 8. История. 1991. № 1. С. 60–71.
13. Круталевич, В. А. Административно-территориальное устройство БССР / В. А. Круталевич. Минск: Наука и техника, 1966.
14. Ленин, В. И. Критические заметки по национальному вопросу / В. И. Ленин // ПСС. Т. 24. С. 113–150.
15. Ленин, В. И. Телеграмма Г. Л. Пятакову / В. И. Ленин // Там же. Т. 51. С. 182–183.
16. Ленин, В. И. М. Ф. Владимирскому / В. И. Ленин // Там же. Т. 52. М.: Политиздат, 1965. С. 195.
17. Любичанковский, С. В. «...Преобразование, неотложность коего бесспорна...» / С. В. Любичанковский // Отечественные архивы. 2009. № 1. С. 95–104.
18. Население России в XX веке: в 3 т. Т. 1. М.: РОССПЭН, 2000.
19. Национальный архив Республики Беларусь.
20. Об организации местного самоуправления: письмо НКВД РСФСР от 24 дек. 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.
21. О порядке изменения границ губернских, уездных и прочих: постановление СНК РСФСР, 15 июля 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 36. Ст. 356.
22. О разделении Западной и Курской областей на Смоленскую, Орловскую и Курскую области: постановление ЦИК СССР, 27 сент. 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 66. Отд. 1. Ст. 300. С. 616–617.
23. О разделении Харьковской области на Харьковскую и Полтавскую, Киевской — на Киевскую и Житомирскую, Винницкой — на Винницкую и Каменец-Подольскую и Одесской — на Одесскую и Николаевскую области: постановление ЦИК СССР, 22 сент. 1937 г. // Там же. 1937. № 63. Отд. 1. Ст. 275. С. 565–569.
24. Пичуков, В. П. Гомельщина многонациональная (20–30-е годы XX века). Вып. I / В. П. Пичуков, М. И. Старовойтов. Гомель: ГГУ им. Ф. Скорины, 1999.
25. Российский государственный архив социально-политической истории.
26. Российский государственный архив экономики.
27. Семенов-Тянь-Шанский, В. П. Районы и страна / В. П. Семенов-Тянь-Шанский. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928.
28. XVII съезд ВКП(б). 26 янв. — 10 февр. 1934 г.: стенограф. отчет. М.: Партиздат, 1934.
29. Скалабан, В. В. Укрупнение БССР — попытка 1928 года / В. В. Скалабан, М. И. Старовойтов // Матеріялы Міжнар. наук. канф. / редкал.: Р. Р. Лазько (адказ. ред.) [і інш.]. Гомель: ГДУ імя Ф. Скарыны, 2006. С. 184–187.
30. Соглашение между Смоленским губисполкомом и БССР // Экономическая жизнь. Орган Смолгубисполкома и Оргбюро Запобласти. 1924. № 1-2. С. 83–84.
31. Сталин, И. В. Политический отчет ЦК XVI съезду ВКП(б) / И. В. Сталин. М.: Политиздат, 1952.
32. Сталин, И. В. О проекте Конституции Союза ССР: докл. на Чрезвычайном VIII Всесоюз. съезде Советов 25 нояб. 1936 г. / И. В. Сталин. М.: Госполитиздат, 1951.
33. Україна від найдавніших часів до сьогодні: хронолог. давідник. Вид. 2, доп., доопрац. / В. Ф. Верстюк [и др.]. Київ: Навук. думка, 2005.
34. Шаповал, Ю. І. Україна XX століття: особи та події в контексті важкої історії / Ю. І. Шаповал. Київ: Генеза, 2001.

«Создание областной системы управления в белорусско-российско-украинском пограничье (1917–1939 гг.)» (Михаил Старовойтов)

В статье рассматриваются основные этапы создания в 1920–1930-е гг. такой важной социально-экономической и политической единицы управления, как неавтономная область. Новая система строилась путем коренной ломки дореволюционного административного деления на основе экономического районирования в рамках административно-территориальной реформы. На основе анализа архивных и опубликованных партийных и советских документов автор показывает, что решение вопросов административно-территориальных изменений в БРУП, включая первое и второе укрупнение БССР, только в 1920-е гг. носило дискуссионный, но не конфликтный характер. В 1930-е гг. область стала основной опорой партии. Немаловажную роль в этом сыграл И. В. Сталин, настойчиво продвигавший и поддерживавший эту административную единицу, вплоть до включения ее в соответствующие статьи Конституции 1936 г., не только в политических целях, но и в целях стабилизации территориального устройства. Автор приходит к выводу, что область стала главной административно-хозяйственной и политической единицей не только в системе административно-территориального устройства, но и во всей административно-командной системе страны, в том числе и в белорусско-российско-украинском пограничье.

«Establishing Regional System of Administration in the Belarusian-Ukrainian-Russian Border Area (1917–1939)» (Mikhail Starovoitov)

The article considers the main stages in establishing an extremely important administrative, social and economic division of the non-autonomous region (oblast) in the 1920-s—1930s. The new system was the result of the radical break-up of the pre-revolutionary administrative divisions to provide for the administrative-territorial reform on the basis of economic regions outline. The analysis of the archive data and published Soviet and Communist party records allows the author to show that the settlement of the territorial and administration issues in the Belarusian-Ukrainian-Russian Border Area (including merging of territorial units twice in the 1920-s only) caused discussions but not conflicts. In the 1930-s the region as an administrative unit became the Party stronghold.

An important role in the decision was played by J. Stalin who promoted and supported this administrative unit, even including it into the corresponding articles of the 1936 Convention both for political reasons and for the purpose of stabilization of territorial division. The author comes to a conclusion that the region (oblast) came to be the main administrative, economic and political unit not only in the system of administrative territorial division but in the whole administrative command system of the country including that of the Belarusian-Ukrainian-Russian Border Area.