

# ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 947(476):342.26

## СЕЛЬСОВЕТЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ БССР (1944 – 1964 ГГ.)

**С. А. ЕЛИЗАРОВ**

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

**Введение.** В советском административно-территориальном делении союзных республик традиционно бессменным низшим звеном являлись сельские Советы, которые в терминологическом отношении, с одной стороны, представляли собой определенную типовую сельскую территорию (административно-территориальную единицу), с другой стороны – орган местной власти, который действовал в пределах этой территории в соответствии со своими правами, полномочиями и обязанностями.

Учитывая, что партийно-советское руководство всегда рассматривало административно-территориальную систему как важное средство реализации своих властных приоритетов, автор в представленной статье на основе новых архивных документов попытался проанализировать процессы изменений в сельсоветовском звене административно-территориального деления БССР в связи с менявшимися приоритетами верховной власти в первое послевоенное десятилетие и период правления Н.С. Хрущева.

Этому вопросу (как и проблеме истории административно-территориального деления БССР) в белорусской исторической науке последних десятилетий должного внимания не уделялось. Обычно в исторических исследованиях эта проблема обходится стороной, а отдельные встречающиеся сведения носят информационно-статистический характер. Исключение составляет работа В.А. Круталевича, изданная в 1966 г., в которой представлены (основываясь на использовании ограниченного круга источников) отдельные аспекты трансформации сельсоветовского звена административно-территориального деления БССР в послевоенный период [1].

**Основная часть.** После освобождения территории БССР от немецкой оккупации необходимо было восстановить советскую систему административно-территориального деления как основу организационного построения и функционирования органов власти и управления, без чего невозможно было системно решать все сложнейшие вопросы восстановительного периода. Немало проблем возникло при восстановлении и реорганизации сельсоветов. За время немецко-фашистской оккупации были разрушены и сожжены многие селения, которые до войны были административными центрами сельсоветов. В результате после освобождения от немецко-фашистской оккупации два сельсовета – Бобровичский Телеханского района Пинской области и Васильевский Полоцкого района Полоцкой области Указом Президиума Верховного Совета БССР от 17 ноября 1948 г. были вообще упразднены из-за огромных разрушений, вызванных карательными акциями оккупантов [2, д. 182, л. 93-95, 101-107]. Кроме того, исполкомы ряда сельсоветов самостоятельно перебирались в населенные пункты, менее пострадавшие от войны. Прежде всего это коснулось районов, которые в годы войны были очагами массового партизанского движения. В 13 районах Полоцкой области большинство центров сельсоветов были перенесены в другие населенные пункты. По Витебской области 73 сельсовета, по Могилевской – 22 сельсовета, Полесской – 8 сельсоветов после освобождения оказались в селениях, не являвшихся официальными административными центрами [2, д. 19, л. 34; д. 223, л. 28].

Однако эта практика переноса центров сельсоветов не получила поддержки в руководстве республики, так как вносила дезорганизацию в систему управления. В августе 1946 г. всем председателям облисполкомов было разослано инструктивное письмо Президиума Верховного Совета БССР, в котором осуждались как самовольный (без утверждения республиканским Президиумом Верховного Совета) перевод центров сельсоветов в другие населенные пункты, так и самовольное переименование сельсоветов. В письме отмечалось: «Там, где после последствий войны центры сельсоветов временно расположены в других населенных пунктах, наименования сельсоветов

должны оставаться прежние, а центры сельсоветов необходимо восстановить в тех населенных пунктах, которые определены Указами Президиума Верховного Совета БССР» [2, д. 19, л. 177].

Однако реализовать это на практике во многих случаях было в тех условиях объективно невозможно. Для восстановления центров сельсоветов в сильно разрушенных населенных пунктах не хватало ни материальных, ни финансовых средств, тем более в ситуации, когда вообще все сельское хозяйство рассматривалось как основной источник средств для форсированного восстановления промышленности. На местах часто это решение просто игнорировалось, перенесенные центры сельсоветов закреплялись, к ним привыкало местное население и вся управленческая система. В связи с этим Президиум Верховного Совета республики в марте 1949 г. с целью хотя бы ввести этот процесс в контролируемые рамки и в соответствие с существовавшим законодательством принимает на Секретариате постановление «Об административно-территориальном делении БССР», в котором, признавая в ряде случаев невозможность восстановления прежних административных центров, поручал информационно-статистическому отделу Президиума Верховного Совета БССР подготовить указание облисполкомам о необходимости в таких случаях вносить предложения на рассмотрение Президиума Верховного Совета БССР [2, д. 223, л. 32].

В связи с указанными обстоятельствами процессы ограниченного дробления административно-территориальных единиц, характерные в первые послевоенные годы для среднего (районы) и высшего (области) звеньев административно-территориального деления, не коснулись сельсоветов. С 1946 г. линия на дробление постепенно входит в противоречие со вновь набиравшей силу партийно-государственной политикой по удешевлению аппарата управления и сокращению расходов на его содержание. Под влиянием этой новой линии сначала опосредованно, а впоследствии – напрямую, начинается переход от дробления административно-территориальных единиц к их укрупнению. И первые реальные попытки в этом направлении фиксируются в отношении сельсоветов.

В 1947 г. в аппарате Президиума Верховного Совета Белорусской ССР был подготовлен проект объединения «слабых» сельсоветов, к которым были отнесены малонаселенные сельсоветы с количеством населенных пунктов от 1 до 6. Проект этот касался только восточных областей республики, где под этот критерий попало 63 сельсовета. Основным методом решения проблемы «слабых» сельсоветов рассматривалось простое объединение нескольких малонаселенных сельсоветов в один [2, д. 115, л. 37-41]. В 1949 г. появился уточненный список «слабых» сельсоветов: в него вошли сельсоветы с числом жителей до 1000 человек. Таких по всей республике насчитывалось 115, причем в своем большинстве они находились на Витебщине – 53 сельсовета (Витебская область – 26 сельсоветов, Полоцкая – 27 сельсоветов) и Гомельщине – 28 сельсоветов (Гомельская область – 12, Полесская область – 16), в наибольшей степени пострадавших в годы войны [2, д. 283, л. 35-39].

Процесс укрупнения сельсоветов был подготовлен укрупнением мелких колхозов. 30 мая 1950 г. ЦК ВКП(б) принял постановление «Об укрупнении мелких колхозов и задачах партийных организаций в этом деле». К 1950 г. успехи восстановления промышленности были очевидны, однако сельское хозяйство, как их основной финансовый, материальный и людской источник, находилось в критическом состоянии. В основном для решения проблем сельского хозяйства использовались меры организационного характера, не подтвержденные необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. В этом же русле находилось и указанное постановление, в котором «серьезным препятствием в деле дальнейшего развития сельского хозяйства и укрепления колхозов» выделялось «наличие... значительного количества мелких колхозов, которые по размерам закрепленных за ними земель не могут достаточно успешно развивать общественное хозяйство». Перед партийными и советскими органами ставилась задача «повести работу по укрупнению мелких колхозов... считая укрупнение мелких колхозов одним из важнейших мероприятий в деле подъема сельского хозяйства и организационного хозяйственного укрепления колхозов» [3, с. 500-502].

В БССР в послевоенные годы преобладали мелкие колхозы, которыми (по типологии того времени) считались хозяйства площадью пашни до 300 га. На 1 ноября 1949 в республике таких колхозов в восточных областях БССР насчитывалось 50,6% [4, д. 110, л. 103-104].

Эти мелкие колхозы в условиях острого дефицита квалифицированных кадров, сельскохозяйственной техники, отпускаемых государством средств отставали в экономическом развитии от более крупных хозяйств, не имели необходимых средств для своего развития. Из 9771 колхоза восточных областей республики в 1949 г. имели денежных доходов до 10 тыс. руб. – 921 колхоз (9,4%), от 10 до 25 тыс. руб. – 3573 (36,5%) [4, д. 110, л. 104].

Процесс укрупнения колхозов в основном завершился к августу 1950 г.: в восточных областях БССР вместо 9771 колхоза осталось 3481. Укрупнение колхозов продолжалось и в дальнейшем: к февралю 1951 г. в восточных областях республики осталось 3228 колхоза. Позднее процесс укрупнения колхозов охватил и западные области, где 1472 мелких колхоза были объединены в 624 крупных хозяйства [4, д. 110, л. 106], [4, с. 355].

Укрупнение колхозов происходило либо путем слияния нескольких мелких колхозов, либо путем присоединения мелких колхозов к более крупным. В итоге 99,7% колхозов в той или иной степени оказались вовлечены в процесс укрупнения. Среднестатистический колхоз стал значительно крупнее: посевные площади около 1015 га (было 362), число дворов – 218 (было 78), трудоспособного населения – 312 человек (было 111) [4, д. 130, л. 269, 283].

Укрупнение колхозов в 1950 г. настоятельно требовало изменения в сетке сельсоветов, так как во многих случаях объединялись колхозы разных сельсоветов. В результате укрупнения колхозов в восточных областях республики в 644 сельсоветах изменились границы, в том числе в 18 случаях потребовалось изменение районных границ [2, д. 280, л. 3]. В 297 сельсоветах осталось по одному колхозу, а территории 13 сельсоветов стали меньше границ укрупненного колхоза.

В июле 1950 г. секретарь ЦК КП(б)Б Н. Патоличев обратился к секретарю ЦК ВКП(б) Г. Маленкову с просьбой «разрешить правительству БССР произвести необходимые исправления границ сельсоветов, а также колхозов, где это диктуется экономической целесообразностью» [5, д. 110, л. 116]. В сентябре 1950 г. Президиум Верховного Совета БССР предложил облисполкомам подготовить необходимые материалы и предложения по укрупнению сельсоветов. Работа по подготовке проектов проводилась в районах и областях. 5 октября того же года Бюро ЦК КП(б)Б утвердило решение «О внесении изменений в административно-территориальное деление сельсоветов и районов Белорусской ССР», которым разрешалось обкомам партии и облисполкомам внести изменения в административно-территориальное деление сельских и поселковых Советов в границах районов области и изменения в административно-территориальное деление районов, связанные с укрупнением колхозов, и внести их в 10-дневный срок на рассмотрение бюро ЦК КП(б)Б и Президиума Верховного Совета БССР, а также до 15 октября «рассмотреть вопрос о ликвидации тех сельсоветов, колхозы которых в результате укрупнения полностью отошли в другие сельсоветы, и внести свои предложения на утверждение Бюро ЦК КПБ и Президиума Верховного Совета БССР». Данное решение направлялось в ЦК ВКП(б) для утверждения [6, д. 358, л. 15-16].

Однако эти предложения так и остались нереализованным. Тем не менее, подготовительная работа по укрупнению сельсоветов продолжалась. В 1952 г. в БССР (как и в другие республики) была командирована бригада из Москвы для ознакомления с работой сельских и районных Советов. Перед этой бригадой ставилась задача «разработать вопрос о структуре и функциях низовых органов государственной власти на селе в связи с укрупнением колхозов». Вопрос в это время поднимался не о простом укрупнении сельсоветов, а о возможности «передачи ряда функций, выполняемых районными Советами, сельским Советам, имея в виду необходимость укрупнения сельсоветов и укрупнения их как низовых органов государственной власти на селе». Бригаде предлагалось подготовить в порядке изучения два варианта нового административно-территориального деления сельсоветов: первый вариант – из расчета 5-6 тыс. человек населения на один сельсовет; второй вариант – из расчета объединения территории 3-х существующих сельсоветов в один [2, д. 280, л. 124, 125, 157].

В итоге в 1952 г. для разработки предложений об укрупнении сельсоветов была образована комиссия Совета Министров СССР, которая представила вариант укрупнения сельсоветов и сокращения в связи с этим их числа по СССР на 18,1%. Эти предложения дважды рассматривались на заседании Бюро Президиума Совета Министров СССР, но вопрос так и не был решен [7, д. 1369, л. 108].

С 1954 г. официально главным направлением трансформации административно-территориального деления становится укрупнение административно-территориальных единиц. Одним из первых это коснулось сельсоветов, значительное укрупнение которых было проведено в 1954 г. централизованно по всем республикам СССР одновременно и в короткие сроки.

В августе 1953 г. на основе предложений от союзных республик был подготовлен проект постановления Совета Министров СССР «Об укрупнении сельских Советов, некотором изменении штатов сельских Советов и об установлении новых должностных окладов председателям и секретарям сельских Советов депутатов трудящихся». Предполагалось по СССР сократить число сельсоветов на 25823 (или на 35%), в том числе по БССР – 593 сельсовета (23,5%) [7, д. 1369, л. 114, 129-131].

2 декабря 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР принял постановление «Об укрупнении сельсоветов и о разработке проекта Положения о сельских Советах депутатов трудящихся», в котором Президиумам Верховных Советов союзных республик было предложено «в соответствии с состоявшимся на заседании Президиума Верховного Совета СССР обменом мнений дополнительно рассмотреть материалы и намеченные меры по укрупнению сельсоветов в республиках и по областям» [7, д. 1369, л. 239]. БССР предложила укрупнить 482 сельсовета (19,1% их общего количества) [7, д. 1369, л. 224]. 20 февраля 1954 г. вышло постановление Президиума Верховного Совета СССР «Об укрупнении сельских Советов и установлении новых должностных окладов председателей и секретарей сельских Советов депутатов трудящихся». В этом постановлении отмечалось, что после укрупнения колхозов сельсоветы «остались в прежних границах, причем на территории многих колхозов стало по два и более сельских Советов, в результате чего создались серьезные затруднения для выполнения сельскими Советами стоящих перед ними задач в области государственного управления, хозяйственного и культурного строительства». В связи с этим ставилась задача проведения в 1954 г. укрупнения сельсоветов, «исходя из местных условий союзных республик и областей, с тем, чтобы на территории сельского Совета было не менее одного колхоза» [7, д. 1369, л. 222].

По СССР планировалось сократить число сельсоветов на 22 972 единицы (на 31,2%). В наибольшей степени сокращение (в %) предполагалось провести в республиках Прибалтики (в Литве – на 53,7%, в Эстонии – на 50%, в Латвии – на 42,4%). В БССР планировалось уменьшить число сельсоветов на 482 единицы (на 19,1%) [7, д. 1369, л. 224].

С 11 по 18 июня 1954 г. этот вопрос рассматривался на совещании в Минске с участием всех председателей рай- и облисполкомов, в результате которого было решено довести число укрупнявшихся сельсоветов до 597 [4, д. 877, л. 17, 50-51]. В июле 1954 г. Президиум Верховного Совета БССР издал семь Указов (по каждой области отдельно) об укрупнении сельсоветов. В подавляющем большинстве случаев объединялись два сельсовета в один, в единичных случаях – 3 сельсовета в один. В некоторых случаях территории отдельных сельсоветов разными частями распределялись между соседними сельсоветами [8, с. 127-176].

В результате реорганизации количество сельсоветов в БССР сократилось с 2520 до 1923, то есть на 23,7% (по СССР – на 31,3%) [7, д. 1369, л.268]. Преобладающим стал сельсовет с населением от 1,5 до 5 тыс. человек (86,6%) с количеством колхозов 2-3 (62,2 %) и радиусом в 5 км. [6, д. 877, л. 52].

Укрупнение сельсоветов значительно увеличивало объем работы их сотрудников, и без роста зарплаты многие сельсоветы могли остаться без кадров. В связи с этим постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 20 февраля 1954 г. вводились новые, более высокие должностные оклады председателям и секретарям сельсоветов, дифференцированные соответственно численности населения в сельсовете, а в крупных сельсоветах появилась дополнительная должность заместителя председателя. Кроме того, в бюджете на 1955 г. предусматривались средства для выплаты надбавки 25% работникам сельсоветов в сумме по 100 руб. на человека [7, д. 1369, л. 222, 225]. Соответственно постановлением Совета Министров БССР эти меры были проведены и в республике [6, д. 877, л. 48-49]. В итоге даже несмотря на значительное сокращение числа сельсоветов, затраты на финансирование укрупненных сельсоветов в БССР превысили на 1100 тыс. руб. выделенные на 1954 г. бюджетом средства на их содержание [6, д. 877, л. 66].

Во второй половине 1950-х гг. продолжался процесс укрупнения сельсоветов, связанный с дальнейшим укрупнением основных субъектов сельскохозяйственного производства – колхозов и совхозов. С 1957 г. приоритетной стала линия на преобразование колхозов в совхозы. Начался этот процесс в рамках СССР в конце 1954 – начале 1955 гг. и распространился сначала на сравнительно небольшую группу колхозов, расположенную в западных и центральных районах РСФСР [9, с. 209]. Однако в более широких масштабах реорганизация колхозов в совхозы стала проводиться после того, как дали положительные результаты совхозы, образованные в 1954 – 1956 гг. на базе экономически слабых колхозов, и совхозы, созданные на целине.

В конце 1956 г. Министерство совхозов СССР предложило расширить землепользование старых совхозов и организовать по стране еще 2250 новых совхозов, главным образом за счет колхозных земель [10, с. 416]. 16 апреля 1957 г. ЦК КПБ в реализации этой директивы, а также постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 февраля 1957 г. «О мерах подъема сельского хозяйства Белорусской ССР» принял постановление «Об организации новых и укрупнении существующих совхозов», которым в 1957 г. в республике на землях экономически слабых многоземельных колхозов и МТС, обслуживающих эти колхозы, создавались 44 совхоза, укрупнились 30

существовавших, а также организовывалось 13 откормочных совхозов за счет земель государственного фонда и колхозных земель [6, д. 1201, л. 23]. А всего за 1956 – 1959 гг. в БССР за счет земель 765 колхозов были укрупнены существовавшие и заново созданы 131 совхоз [4, д. 528, л. 49].

Реорганизация колхозно-совхозной системы приводила к перекройке границ сельсоветов и упразднению некоторых из них. В 1957 г. было упразднено 19 сельсоветов, в 1958 г. – 23 сельсовета.

В середине 1959 г. в республике насчитывалось 1846 сельсоветов, на каждый в среднем приходилось по 3030 человек и 17 населенных пунктов, причем в Брестской и Гомельской областях (где преобладали крупные населенные пункты) – по 9, а в Молодечненской (с преобладанием мелких пунктов) – по 38. Для обслуживания населения в среднем на территории сельсовета находилось 5-6 школ, в том числе 3-4 начальные и 1-2 семилетние, 2-3 культпросветучреждения и 1-2 медицинских учреждения. Вместе с тем само положение и права сельсоветов делали эти органы чисто формальной властью: вся производственная база (а отсюда и реальное влияние на жизнь села) находилась у колхозно-совхозного руководства. 148 сельсоветов не имели даже собственных помещений, 506 – не имели транспорта, а в 184 сельсоветах главной и единственной транспортной единицей был велосипед. Низкий уровень материального обеспечения председателей сельсоветов и отсутствие у них реальных полномочий не способствовали и притоку в сельсоветы квалифицированных кадров, приводили к большой текучести кадров. В 1959 г. только 33,6% председателей сельсоветов имели высшее образование (среди директоров совхозов – 90,7%, среди председателей колхозов – 53,7%), со стажем до 5 лет – 79,5% [4, д. 503, л. 117].

В 1959 г. в ЦК КПБ изучался вопрос дальнейшего улучшения деятельности сельских и поселковых Советов. Для этого на места была направлена группа партийных и советских работников. В результате были выработаны предложения по совершенствованию деятельности сельсоветов. Причем если по вопросам укрепления кадрами сельсоветов и повышения зарплаты их сотрудникам пришли к единогласному решению, то по вопросам расширения прав и функций сельсоветов возникли разногласия. Одна группа предлагала довольно радикальные меры, которые позволили бы сельсоветам стать органам власти с реальными рычагами влияния: предоставить сельсоветам право рассматривать и утверждать планы развития промышленного, колхозного и совхозного производства в пределах территории сельсовета, утверждать директоров предприятий, председателей, бригадиров, зав. фермами колхозов, директоров и управляющих отделениями совхозов, специалистов сельского хозяйства; рассматривать акты ревизионных комиссий колхозов с принятием соответствующих мер по устранению вскрытых недостатков; отменять решения правлений и общих собраний колхозников, противоречащих законодательству; распределять по колхозам и совхозам выделяемые рыночные фонды на топливо, строительные и другие материалы и т. п. Однако эти предложения большинством участников обсуждения были отвергнуты как неприемлемые. Было принято решение о целесообразности лишь некоторого уточнения прав и обязанностей сельсоветов и частичного, очень незначительного, расширения этих прав (например, предоставить право сельсоветам принимать меры по укреплению трудовой дисциплины, контролировать соблюдение агротехнических мероприятий в колхозах и совхозах и тому подобные декларативные права без реальных возможностей их реализации) [4, д. 503, л. 118].

С 1957 г. в соответствии с новым законодательством образование, укрупнение, разукрупнение сельсоветов, уточнение их границ стало проводиться решениями облисполкомов, а в отдельных случаях (когда это было связано с изменением границ областей) – Указами Президиума Верховного Совета БССР. К концу 1964 г. в республике осталось 1510 сельсоветов [4, д. 650, л. 291].

**Заключение.** Таким образом, изменения в сельсоветовском звене административно-территориального деления БССР (как и других советских республик) осуществлялись, во-первых, в контексте трансформационных процессов, характерных в целом для всей системы административно-территориального деления (первые послевоенные годы – восстановление довоенной административно-территориальной организации, с 1954 г. – укрупнение административно-территориальных единиц с целью сокращения и удешевления административно-управленческого аппарата), во-вторых, в зависимости от конкретных мероприятий центральной власти по подъему сельского хозяйства СССР (укрупнение колхозов, преобразование колхозов в совхозы).

## ЛИТЕРАТУРА

1. Круталевич, В. А. Административно-территориальное устройство БССР / В. А. Круталевич. – Минск: Наука и техника, 1966. – 133 с.
2. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Фонд 968. – Оп. 2.

3. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам: сб. док.: в 4-х т. (1917-1957 гг.) /сост. В. Н. Малин [и др.] – Москва: Госполитиздат, 1958. – Т. 3 (1946-1952 гг.). – 704 с.
4. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп.62.
5. Коммунистическая партия Белоруссии в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов: в 6 т. /Ин-т истории партии при ЦК КПБ-филиал Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск: Беларусь, 1983-1987. – Т. 4. 1945-1955. – 1986. – 616 с.
6. НАРБ. – Фонд 4п. – Оп. 81.
7. Государственный архив Российской Федерации. – Фонд 7523. – Оп. 58.
8. Сборник Законов Белорусской ССР и Указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938-1955 /Президиум Верховного Совета БССР. – Минск: Госиздат БССР, 1956. – 347 с.
9. Очерки истории государства и права БССР. Вып.2. /В. А. Дорогин [и др.]. – Минск: БГУ, 1969. – 382 с.
10. История социалистической экономики СССР: в 7 т. / редкол.: И.А.Гладков (отв. ред.) [и др.]. – Москва: Наука, 1976-1980. – Т. 6. – 1980. – 589 с.

## **THE VILLAGE SOVIETS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE TERRITORIAL DIVISION OF THE BSSR (1944 – 1964)**

***S.A. YELIZARAU***

### ***Summary***

The article considers the matters of village Soviets reforming of administrative territorial division of the BSSR from 1944 to 1964, when this division are viewed by the communist party as the one of the main sections of implementation of the new alterations of social and economic priorities of Soviet authority.

© Елизаров С.А.

*Поступила в редакцию 13 января 2010г.*