

УДК 947 (476) : 342.26

С.А. Елизаров

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ В БССР 1965–1985 гг.

В статье рассматриваются городские поселения как структурные элементы системы административно-территориального деления в контексте основных тенденций социально-экономического развития БССР 1965–1985 гг. Рассмотрены меры, которые осуществлялись руководством республики по ограничению дальнейшей концентрации промышленного производства в крупных городах, развитию средних и малых городских поселений, дан анализ их эффективности. Отмечается, что в системе административно-территориального деления БССР процессы, протекавшие в сфере социально-экономического развития городских поселений, нашли практическое отражение в изменениях статусов городских поселений. В одних случаях эти изменения отражали рост промышленного потенциала населенного пункта, в других – стремление создать благоприятные условия для развития городского коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры прежде всего районных центров. В целом повышение административного статуса городского поселения способствовало (в большей степени при получении статуса города областного подчинения) расширению материально-финансовых возможностей местных Советов и их влияния на решение городских проблем.

Введение

Административно-территориальное деление – это деление территории унитарного государства или субъектов федеративного государства на определенные типовые части, имеющее упорядоченную структуру и иерархичность. Структурными элементами административно-территориального деления служат его административно-территориальные единицы. Каждая такая единица представляет собой компактную часть территории государства, организационно объединенную с целью осуществления в ее пределах соответствующими представительными государственными органами власти руководства местными вопросами в рамках своей компетенции. К административно-территориальным единицам в БССР наряду с областями, районами и сельсоветами относили и городские поселения (в послевоенный период – городские и рабочие поселки, города районного, областного и республиканского подчинения), имевшие свой орган государственной власти.

В белорусской историографии проблемы развития городских поселений как административно-территориальных единиц специального исследования не получили. В связи с этим целью представленной статьи является анализ основных тенденций социально-экономического развития городских поселений БССР в 1965–1985 гг. в контексте изменения их административно-территориальных статусов. Для ее достижения поставлены задачи: 1) выделить основные векторы развития городских поселений; 2) определить использовавшиеся в этот период пути и средства решения проблем развития средних и малых городов и поселков; 3) выявить мотивы изменения административных статусов населенных пунктов и влияние этих изменений на расширение материально-финансовой базы и возможностей местных органов власти.

Разработка новой стратегии развития городских поселений

В первые послевоенные годы промышленное развитие БССР было сконцентрировано в наиболее крупных городах: Минске, Гомеле, Витебске, Могилеве, – что в тех условиях позволило в короткий срок при недостатке материальных, финансовых средств и трудовых ресурсов создать в республике крупные промышленные центры как

основу дальнейшего экономического развития республики. Однако к середине 1960-х гг. эта политика привела к обострению проблем функционирования социальной инфраструктуры крупных городов, а также занятости жителей малых и средних городов.

Несмотря на принятые в БССР в 1960-е гг. меры по переносу промышленного строительства в средние и малые городские поселения (с 1966 по 1970 гг. до 70% новых крупных и средних промышленных предприятий в республике были построены именно в них), проблема концентрации городского населения в крупных городах по-прежнему оставалась крайне острой: в 9 городах республики в начале 1970-х гг. проживало более 58% всего городского населения [1, л. 137].

XXIV съезд КПСС (1971 г.) в качестве одной из задач определил необходимость сдерживать рост крупных городов, прекратив «как правило, размещение в этих городах новых промышленных предприятий», и развивать промышленную базу малых городов и рабочих поселков [2, с. 279]. В соответствии со сложившейся практикой II Пленум ЦК КПБ 14 июля 1971 г. утвердил мероприятия по выполнению решений XXIV съезда КПСС, среди которых выделялась необходимость принятия эффективных мер по развитию малых и средних городских поселений и рациональному формированию промышленных узлов.

На заседании Совета Министров БССР 13 июля 1972 г. была утверждена «Схема развития и размещения производительных сил БССР на период до 1980 г.», которая предусматривала преимущественное развитие малых (до 20 тыс. человек) и средних (от 20 до 100 тыс. человек) городов: на их долю в 1971–1980 гг. предполагалось направить 89% капиталовложений в промышленность республики. В этот период не планировалось размещения новых промышленных предприятий градообразующего значения в Минске, ограничивалось в Гомеле, Витебске, Могилеве. На 1971–1975 гг. для первоочередного развития как региональных промышленных центров намечалось 37 городов, на 1976–1980 гг. – еще 50 [1, л. 137–138].

В развитие этого решения 6 августа 1975 г. Совет Министров БССР утвердил «Схему размещения и развития городских и сельских поселений Белорусской ССР до 2000 г.», в соответствии с которой предусматривались концентрация промышленного потенциала республики в 50–60 городах, сокращение более чем в 1,5 раза удельного веса малых городов и относительное выравнивание в расположении больших городов по территории БССР [3, л. 36–70]. Это, с одной стороны, могло стать стимулом для расширения производственной, социальной и инженерной инфраструктуры средних и малых городских поселений, сохранения и увеличение местных трудовых ресурсов, а с другой – позволило бы более планомерно решать транспортные, жилищные, коммунальные и другие социальные проблемы крупных городов.

Решение проблемы развития средних и малых городских поселений

В результате принятых мер в 1970-е гг. происходит ускорение промышленного развития средних городов за счет размещения в них филиалов, вспомогательных и специализированных предприятий, связанных с уже достаточно развитыми промышленными комплексами основных опорных центров, а также развития местных отраслей промышленности и предприятий по обслуживанию сельскохозяйственного производства. Сеть ведущих центров концентрации промышленности пополнилась городами Бобруйск, Новополоцк, Пинск, Барановичи, Борисов, Орша, Осиповичи, Молодечно, Солигорск, Мозырь, Слуцк, Лида, Жлобин, Рогачев, которые по ряду социальных и экономических параметров мало чем уступали областным центрам, формируя свои зоны социального и экономического влияния. В пределах этих зон стабилизировались миграционные процессы, социально-экономические взаимосвязи населенных мест приобретали более устойчивый характер [4, с. 41–42].

Вместе с тем по-прежнему острыми оставались проблемы высокой концентрации промышленности и городского населения в крупных городах и стагнации малых городских поселений. В 10 городах республики к концу 1970-х гг. проживало свыше 60% городского населения, в том числе в Минске, Гомеле, Витебске, Могилеве – 42%. В них было сосредоточено до 50% экономического потенциала республики.

С другой стороны, в 176 малых городских поселениях численность населения на протяжении послевоенного периода практически не менялась и составляла в среднем около 6 тыс. человек [5, л. 23]. Некоторые из этих поселений являлись административными центрами сельских районов, однако их экономический и культурный потенциал был не в состоянии обеспечить потребности как собственного населения, так и прилегающих сельских населенных пунктов. Малые городские населенные пункты не могли иметь полный набор народнохозяйственных функций, профессий, услуг, что приводило к значительной миграции их населения в крупные и средние города.

В XI пятилетке концентрация промышленного производства и городского населения в крупных городах продолжала нарастать: 35% прироста промышленно-производственного персонала на вновь вводимых мощностях в БССР приходилось на 4 города (Минск, Гомель, Витебск, Могилев) [6, л. 44]. По-прежнему малые городские поселения испытывали дефицит новых рабочих мест; уровень обеспеченности жилищного фонда центральным отоплением, горячим водоснабжением, канализацией и водопроводом в них был значительно ниже, чем в крупных и средних, при этом в 54 отсутствовала канализация. Хотя за 1970–1985 гг. численность населения 48 малых городских поселений росла более высокими темпами, чем в целом по республике, однако в 34 малых городах население уменьшилось, в 13 городских поселках количество умерших превысило число родившихся, а 18 городов и 57 поселков городского типа имели отрицательное сальдо миграции [7, л. 148]. Несмотря на заявленные задачи первоочередного промышленного развития малых городских поселений, в XI пятилетку на них пришлось лишь 24% прироста численности промышленного персонала в БССР [6, л. 44].

Среди причин низкой эффективности механизма реализации программ развития малых городских поселений следует выделить следующие.

Во-первых, постоянный приоритет отраслевых и ведомственных тенденций в процессе социально-экономического развития республики. Министерства и ведомства решали свои конкретные задачи, исходя прежде всего из необходимости минимизации отраслевых затрат без учета долговременных перспектив комплексного развития территорий, стремясь размещать новые производства преимущественно в городах, уже имевших достаточно развитую социальную и инженерную инфраструктуру.

Во-вторых, региональное долгосрочное планирование, осуществлявшееся по общесоюзным методикам, было ориентировано как минимум на масштабы области, что не позволяло учитывать многообразие конкретных территориальных условий на низовом уровне.

В-третьих, местные органы власти не обладали реальными возможностями отстаивать интересы комплексного развития своих территорий в противовес интересам союзных и республиканских министерств.

Изменения административно-территориальных статусов населенных пунктов

В системе административно-территориального деления БССР процессы, протекавшие в сфере социально-экономического развития городских поселений в 1965–1985 гг., нашли практическое отражение в изменениях статусов городских поселений (таблица).

Таблица – Городские поселения БССР (1964–1985 гг.) [8, с. 12–114; 9, с. 8; 10, с. 8]

Статус	1964 г.	1974 г.	1985 г.
Города республиканского и областного подчинения	33	33	36
Города районного подчинения	41	62	63
Городские поселки	108	95	93
Рабочие поселки	16	15	17
Всего городских поселений	198	205	209

За 1965–1985 гг. статус рабочего поселка получили 1 деревня и 3 поселка; статус городского поселка – 4 деревни и 2 поселка. 2 рабочих поселка были переведены в категорию городских поселков, еще 2 – городов районного подчинения (один городской поселок был ликвидирован в 1965 г. с включением его территории в состав Слонима). Все эти статусные изменения были главным образом связаны с быстрым промышленным развитием населенных пунктов и размещением на их территории крупных предприятий, в том числе союзного и республиканского подчинения. Быстрее всего росло количество городов районного подчинения: за 1965–1985 гг. 23 городских поселка получили статус городов районного подчинения. В абсолютном большинстве случаев (18) перевод в более высокую категорию был связан не с ростом экономического потенциала городского поселка или наличием таких перспектив, а с их статусом районных центров. Все они располагали обычным набором промышленных предприятий (лесхоз, отделение «Сельхозтехники», ПМК, предприятия местной пищевой промышленности), перспективы их развития связывались главным образом с расширением предприятий местного значения по переработке местного сырья. Предполагалось, что повышение статуса таких райцентров будет способствовать укреплению материально-финансовой базы местных Советов, развитию жилищного строительства, инженерных и транспортных коммуникаций, благоустройству населенного пункта, сокращению оттока трудовых ресурсов.

Влияние статусов городских поселений на функциональные возможности местных органов власти и управления

Получение деревней или поселком статуса городского поселения (городского или рабочего поселка) приводило к появлению собственных органов коммунального обслуживания, в местных бюджетах выделялась статья расходов на благоустройство населенного пункта, улучшалось снабжение населения продовольственными и промышленными товарами. Специалисты учреждений просвещения, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и сельского хозяйства сохраняли право на льготы по обеспечению бесплатными квартирами с отоплением и освещением, но утрачивали льготы по оплате коммунальных услуг [11, л. 218, 219; 12, л. 12, 27–28]. Однако степень реального улучшения состояния нового городского поселения и самостоятельности поселковых Советов определялась главным образом размерами поступлений из районного бюджета сумм на развитие жилищно-коммунального хозяйства и практически всей социально-культурной сферы.

Получение городским поселением статуса города районного подчинения формально предоставляло городским властям более широкие права, в нормативно-правовом отношении тождественные правам городов республиканского и областного подчинения [13]. Однако реальные возможности городских властей выполнять свои декларируемые законодательством права и функции зависели прежде всего от размера находящихся в их распоряжении материально-финансовых средств. Проведенный автором анализ показывает, что изменение статуса городского поселения в результате перевода

его в категорию города районного подчинения лишь незначительно влияло на расширение финансовых и материальных возможностей местного руководства. Это могло привести как к росту доходной и расходной частей их бюджетов, так и к их сокращению, так как суммы городского бюджета по-прежнему определялись районными властями, а руководство города только распределяло установленные районом общие показатели по соответствующим статьям. Так, в результате обретения Чечерском нового статуса города районного подчинения доходная часть его бюджета возросла с 206,95 тыс. руб. до 294,86 тыс. руб. (Ельск: с 221,87 тыс. руб. до 256,9 тыс. руб.), практически на том же уровне остались доходы городского бюджета Житковичей. А вот доходная часть бюджета Хойников и Буда-Кошелёво после их преобразования из городских поселков в города районного подчинения незначительно, но сократилась [14, л. 27; 15, л. 7; 16, л. 67; 17, л. 53; 18, л. 70].

Главным образом от размеров доходной части зависели расходы городского бюджета и реальные возможности городской власти заниматься благоустройством города, ремонтом зданий и дорог, развитием городской культурной инфраструктуры. В случаях, когда города районного подчинения получали из бюджета района дополнительные доходы, они, как правило, направлялись на обновление городского хозяйства: капитальный ремонт общественных зданий и жилья, дорог, водопровода, канализации. На эти цели шли средства только городского бюджета, а комбинаты коммунальных предприятий (которые в районе выполняли функции отделов коммунального хозяйства) находились в подчинении городских властей. В сфере финансирования системы городского просвещения, культуры, здравоохранения изменений не происходило: основная часть расходов на социально-культурные мероприятия осуществлялась из районного бюджета. Городской аппарат власти и управления оставался малочисленным и, как правило, состоял из горисполкома в составе от 2 до 5 управленцев, решавших свои задачи главным образом через районные отделы и организации районного подчинения.

За указанный период 3 города районного подчинения получили статус городов областного подчинения: Рогачев Рогачевского района Гомельской области (1978 г.), Горки Горецкого района Могилевской области и Дзержинск Дзержинского района Минской области (1982 г.). Получение Дзержинском нового статуса было связано с планами крупного промышленного строительства. Для Горок решающее значение сыграло нахождение там Белорусской сельскохозяйственной академии, для Рогачева – наличие развитой промышленности (в том числе предприятий союзного подчинения) и перспективы развития рогачевской курортно-оздоровительной зоны.

Получение статуса города областного подчинения реально повышало роль городских властей по руководству экономикой и социально-культурной сферой города прежде всего за счет расширения материально-финансовой базы. Нормативная база и практика формирования бюджетов давала возможность городам областного подчинения напрямую получать необходимые для своей деятельности средства непосредственно из областного бюджета наравне с сельскими районами и самостоятельно распределять их по статьям расходов исходя из потребностей самого города и утвержденных планов социально-экономического и культурного развития. Из городского бюджета финансировались все расходы на жилищно-коммунальное хозяйство города, систему просвещения, культуру, социальное обеспечение. В городах областного подчинения создавался сопоставимый с районами государственный аппарат власти и управления, выступавший в качестве координирующего, контролирующего и инструктирующего центра в отношении нижестоящих органов управления. Например, после получения статуса города областного подчинения бюджет Рогачева увеличился до 2 597,1 тыс. руб. (почти в 4 раза) за счет получения прямых средств из областного бюджета. Городским властям из районного бюджета передавались централизованные капиталовложения по государствен-

ному плану нового строительства, средства на финансирование социально-культурной сферы. Это сопровождалось усложнением структуры и ростом численности городского аппарата управления: увеличивался штатный состав горисполкома, создавались профильные городские отделы. Для руководства жилищно-коммунальным хозяйством, предприятиями и организациями торговли и бытового обслуживания в подчинении горисполкома находились комбинаты коммунальных предприятий и бытового обслуживания, домоуправление, горрайтопсбыт, пищеппромторг [19, л. 12, 21, 57, 62]. В результате зафиксированные в правовых актах права и функции органов власти и управления городов областного подчинения наполнялись реальным содержанием.

Заклучение

Таким образом, в 1965–1985 гг. в БССР, несмотря на официально проводившийся курс по ограничению роста крупных городов и первоочередное развитие средних и малых городских поселений, по-прежнему продолжали доминировать процессы концентрации населения и наращивания промышленного потенциала именно в крупных городах. В определенной степени удалось придать новый стимул развитию средних городов, многие из которых превратились в промышленные центры, что способствовало расширению доступного разнообразия выбора мест труда, культурного досуга, образовательных и медицинских услуг не только для их жителей, но и населения всего района без перемены места жительства. Вследствие доминирования отраслевых и ведомственных интересов не удалось решить острых проблем малых городских поселений: здесь продолжалась стагнация уровня развития промышленности и городской инфраструктуры, увеличивался разрыв в уровне удовлетворения потребностей населения в сравнении с крупными и средними городами, не прекращался отток населения.

Роль и значение того или иного поселения в социальном пространстве, размеры материально-финансовых возможностей местных органов власти и управления во многом определялись его местом в иерархии административно-территориальных статусов. Подобная иерархическая структура в целом отражала сложившуюся в СССР систему соподчинения органов власти разного уровня и их роль в обществе. В исследуемый период изменения статусов городских поселений, с одной стороны, были обусловлены их быстрым промышленным развитием, а с другой – стремлением расширить собственные материально-финансовые и административные возможности местных органов власти для развития городской социальной инфраструктуры. По мере получения более высокого статуса увеличивались объемы доходных поступлений в бюджеты городских поселений, что наполняло реальным содержанием нормативно закрепленные за местными Советами права и обязанности: в минимальной степени это было характерно для рабочих поселков, в максимальной – для городов областного подчинения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 9. – Д. 1559. Документы по обсуждению «Схемы развития и размещения производительных сил БССР на период до 1980 г.», 1972 г.
2. Материалы XXIV съезда КПСС. – М. : Политиздат, 1971. – 320 с.
3. НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 9. – Д. 2642. Схема размещения и развития городских и сельских поселений до 2000 г. и материалы к ней, 1975 г.
4. Градостроительство Белоруссии / В.И. Аникин [и др.] ; под общ. ред. А.В. Сычёвой. – Минск : Выш. шк., 1988. – 247 с.
5. Доклад директора института «Белнииградостроительства» Ю.В. Шпита «О совершенствовании территориальной организации БССР» и материалы по этому вопросу (1978 г.) // НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 9. – Д. 4181. – Л. 20–55.

6. Схема размещения производительных сил и комплексного развития народного хозяйства БССР до 2000 г. (1983 г.) // НАРБ. – Фонд 31. – Оп. 9. – Д. 8443. – Л. 40–45.
7. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 10. – Д. 255. Материалы о развитии малых городов Белорусской ССР.
8. Белорусская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1964 г. / Президиум Верхов. Совета БССР, отдел по работе Советов; сост. Х.А. Аксельрод [и др.]. – 3-е изд. – Минск : Беларусь, 1964. – 199 с.
9. Белорусская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1974 г. / Президиум Верхов. Совета БССР, отдел по работе Советов; под ред. И.В. Лихача. – 5-е изд. – Минск : Беларусь, 1974. – 248 с.
10. Белорусская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1986 г. / Президиум Верхов. Совета БССР, отдел по работе Советов; под ред. И.В. Лихача. – 7-е изд. – Минск : Беларусь, 1986. – 230 с.
11. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 10. – Д. 259. Материалы об административно-территориальном делении БССР за 1986 г.
12. НАРБ. – Фонд 7. – Оп. 10. – Д. 2820. Материалы об административно-территориальном делении БССР за 1991 г.
13. Свод Законов БССР. – 1971. – № 21. – Ст. 294.
14. ГАГО. – Фонд 1040. – Оп. 3. – Д. 790. Бюджет Хойникского района на 1968 г.
15. ГАГО. – Фонд 1040. – Оп. 3. – Д. 1173. Бюджет Буда-Кошелевского района на 1972 г.
16. ГАГО. – Фонд 1040. – Оп. 3. – Д. 1179. Бюджет Ельского района на 1972 г.
17. ГАГО. – Фонд 1040. – Оп. 3. – Д. 1180. Бюджет Житковичского района на 1972 г.
18. ГАГО. – Фонд 1040. – Оп. 3. – Д. 1199. Бюджет Чечерского района на 1972 г.
19. ГАГО. – Фонд 1040. – Оп. 3. – Д. 1759. Бюджет г. Рогачева на 1979 г.

Elizarov S.A. Socio-economic Development of Urban Settlements in the Context of the Administrative-territorial Transformations in BSSR, 1965–1985

The article explores the urban settlements as structural components of the system of administrative division in the context of mainstream socio-economic development of the BSSR, 1965–1985. The measures implemented by the republic to restrict the further concentration of industrial production in large cities, the development of medium and small urban settlements, an analysis of their effectiveness are considered. It is indicated that in the system of administrative division of BSSR the processes in the field of socio-economic development of urban settlements found practical reflection in mass changes of statuses of urban settlements. In some cases these changes reflect the expansion of industrial capacity, in the others the aspiration to create favorable conditions for the development of municipal utilities and social infrastructure first of all of urban settlement. In the whole the increase of administrative statute of urban settlement promoted (largely while getting the status of the city of region) the expansion of material and financial capacities of local Soviets and their impact on urban issue solution.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 05.12.2013