

Административно-  
территориальное  
устройство  
Советского  
государства

А. В. ЛУЖИН

---

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА АН СССР

А. В. ЛУЖИН

Административно-  
территориальное  
устройство  
Советского  
государства

---

«ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА»·Москва — 1969

**Лужин А. В.**

34СЗ Административно-территориальное устройство  
Л 83 Советского государства, М., «Юридическая лиге-  
ратура», 1969 г.

172 с.

В книге показано значение административно-территориального устрой-  
ства Советского социалистического государства для решения задач социа-  
листического и коммунистического строительства, рассматриваются принци-  
пы, положенные в основу организации областей, районов и сельсоветов,  
анализируется процесс совершенствования системы административно-терри-  
ториального устройства союзных республик на различных этапах их раз-  
вития.

Книга рассчитана на работников Советов депутатов трудящихся, го-  
сударственных учреждений, партийных органов, а также на преподавателей  
и студентов юридических и экономических вузов, слушателей советско-  
партийных школ.

1—10—2

8—69

Л у ж и н Александр Васильевич

*«Административно-территориальное устройство  
Советского государства»*

Редактор *И. Н. Арцибасов*. Переплет художника *Г. Е. Левченко*. Художест-  
венный редактор *И. Е. Сайко*. Технический редактор *А. А. Густовская*. Кор-  
ректор *Л. Г. Кузьмичева*.

Сдано в набор 3/1-1969 г. Подписано в печать 1/IV-1969 г. Бумага типограф-  
ская № 2, формат 84×108<sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Объем: усл. печ. л. 9,03; уч.-изд. л. 9,13. Тираж  
10 000 экз. А-05165.

Издательство «Юридическая литература», Москва, К-64, ул. Чкалова, 38—40.  
Заказ № 850.

Областная типография Ивановского управления по печати, г. Иваново,  
Типографская, 6.

Цена 55 коп.

# Раздел I. РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

---

## Глава 1. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

Марксистско-ленинское учение о государстве подчеркивает большое значение административно-территориального устройства, устанавливая одним из основных признаков государства территориальное распределение жителей. Система административно-территориального устройства в каждом типе государства соответствует его сущности и является территориальной основой построения и размещения органов власти и управления.

В эксплуататорских государствах эта система приспособлена к осуществлению классового угнетения трудящихся господствующим эксплуататорским меньшинством, к выполнению полицейских и фискальных задач, к управлению людьми, а не процессами производства. В капиталистическом государстве расселение жителей по территории происходит стихийно, обусловливается анархией производства, конкуренцией, безудержной погоней капиталистов за прибылью; население и хозяйственные объекты распределяются крайне неравномерно, возникают экономические районы с уродливо-однобокой специализацией, за счет разоряющейся деревни растут крупные индустриальные центры.

Изменение системы административно-территориального устройства при смене типов эксплуататорского государства разрешается в соответствии с конкретно-историческими условиями и в первую очередь зависит от соотношения классовых сил. Французская буржуазия в процессе революции 1789—1793 гг. разрушила феодальную систему

административно-территориального деления. Однако последующие буржуазные революции в ряде стран не внесли радикальных изменений в территориальное деление. Определяющим обстоятельством в данном случае было то, что буржуазия уже столкнулась с пролетариатом, оформляющимся, а то и оформившимся как класс «для себя». При этих условиях она предпочитала приспособить для своих целей уже сложившуюся систему территориального устройства.

В условиях господства частной собственности на орудия и средства производства невозможно осуществлять плановое руководство развитием хозяйства. Поэтому в административно-территориальном делении капиталистических стран нет производственной основы, административные границы не совпадают с экономическими. С развитием экономики изменяется хозяйственный облик территории, производственный профиль ее отдельных частей, но административные границы в течение длительных сроков остаются неизменными. Так, административно-территориальное деление Франции, где сеть департаментов созданная буржуазной революцией 1789—1793 гг., за 170 лет не подверглось существенным изменениям.

Дореволюционная, губернско-уездная система территориального устройства России в основном сложилась в конце XVIII века в результате преобразований, проведенных на основе «Общего учреждения о губерниях», изданного 7 ноября 1776 г. Эта система была приспособлена к выполнению полицейско-фискальных задач помещичьей власти. Сам законодатель так определял ее назначение: «Дабы губерния порядочно могла быть управляема, полагается во оной от трех до четырех сот тысяч душ», в уезде же или округе «считается от двадцати до тридцати тысяч душ»<sup>1</sup>. Большинство губерний без изменения границ сохранилось до февральской революции 1917 года. Буржуазное временное правительство не внесло изменений в систему административно-территориального деления.

В. И. Ленин в 1913 году отмечал, что средневековое, крепостническое, казенно-бюрократическое административное деление России<sup>2</sup> не отвечало даже условиям и требованиям современного капитализма. Оно, естественно, не со-

<sup>1</sup> «Полное собрание узаконений о губерниях», СПб., 1878 г., стр. 6.

<sup>2</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 24, стр. 147.

ответствовало задачам Советского государства, главного орудия строительства коммунизма. В «Тезисах по национальному вопросу» В. И. Ленин писал: «Социал-демократия требует замены старых административных делений России, установленных крепостниками — помещиками и чиновниками самодержавно-крепостнического государства, делениями, основанными на требованиях современной хозяйственной жизни и согласованными по возможности с национальным составом населения»<sup>1</sup>.

Система административно-территориального устройства в социалистическом государстве в отличие от капиталистического создается на совершенно иных основах и иные закономерности определяют ее развитие. Распределение жителей по территориальному принципу и создание системы административно-территориального устройства в социалистическом государстве обусловлено задачами и реальными возможностями рационального размещения производительных сил, мощного развития социалистической экономики на основе общегосударственного плана в условиях единства хозяйственного и политического руководства. Энгельс указывал, что «только общество, способное установить гармоническое сочетание производительных сил по единому общему плану, может позволить промышленности разместиться по всей стране так, как это наиболее удобно для ее развития и сохранения, а также и для развития прочих элементов производства»<sup>2</sup>. В. И. Ленин подчеркивал, что социализм приведет к возникновению нового расселения человечества<sup>3</sup>. В Программе партии, принятой на VII съезде, указывалось на необходимость всеми силами стремиться «к рациональному расселению трудящихся»<sup>4</sup>.

В социалистическом государстве рациональное размещение производства и его развитие создают наиболее благоприятные условия для удовлетворения непрерывно растущих хозяйственных и социально-культурных потребностей общества, для ликвидации существенных различий между городом и деревней. В. И. Ленин указывал на необходимость и полную возможность того, чтобы «сокровищами

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 23, стр. 317.

<sup>2</sup> Ф. Энгельс, Анти-Дюринг, Госполитиздат, 1957, стр. 280.

<sup>3</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 26, стр. 74.

<sup>4</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. I, изд. 7-е, Госполитиздат, 1954, стр. 428.

науки и искусства, веками скопленными в немногих центрах, пользовалось все население, „размещенное более или менее равномерно по всей стране»<sup>1</sup>.

Система административно-территориального устройства Советского социалистического государства органически связана с созданием государственного аппарата, который на всех этапах коммунистического строительства успешно вовлекал широкие массы трудящихся в управление государством, в организацию социалистического производства. В социалистическом государстве вопросы административно-территориального устройства решаются с учетом ленинской национальной политики, в соответствии с принципами самоопределения народов, их равноправия, свободного волеизъявления в избрании форм национальной государственности.

Другими словами, социалистическое государство нуждается в такой системе административно-территориального устройства, в основу которого положен принцип **экономического районирования**.

Осуществление этого принципа предполагает:

а) формирование административно-территориальных единиц, как **экономически организованных** объединений с учетом не только их природных и хозяйственных ресурсов, но и **перспектив** развития;

б) неуклонное соблюдение требований ленинской национальной политики Коммунистической партии;

в) максимальное укрепление государственного аппарата, повышение его организаторской роли в социалистическом строительстве, приближение его к трудящимся массам, улучшение руководства работой нижестоящих звеньев со стороны партийных и вышестоящих государственных органов.

Принцип экономического районирования объединяет все эти элементы в их органическом сочетании. Экономическое единство и производственная специфичность определяют размеры и конфигурацию областной, краевой или районной территории, неразрывно связаны с созданием государственных органов, располагающих мощной материальной базой и широкой компетенцией, имеющих наиболее благоприятные условия для обслуживания трудящихся и вовлечения их в управление государством и социалисти-

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 5, стр. 151.

ческим производством. Области, края, районы должны формироваться как целостные экономические организмы, как хозяйственные комплексы на основе тщательного изучения природных, экономических и других данных с учетом возможностей использования новых видов сырья, энергии, транспорта. Комплексный характер развития каждой административно-территориальной единицы при условии обеспечения самой тесной связи между ними дает необходимый производственный эффект. В. И. Ленин особо подчеркивал значение образцовой постановки «...небольшого «целого», но именно «целого», т. е. не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия, а *суммы всех хозяйственных отношений, суммы всего хозяйственного оборота, хотя бы небольшой местности*»<sup>1</sup>.

В условиях социалистического государства осуществление национальной политики сочетается с задачей укрепления экономической связи. В. И. Ленин указывал, что «национальный состав населения — один из важнейших экономических факторов, но не единственный и не важнейший среди других». «...Отрывать города от экономически тяготеющих к ним сел и округов из-за «национального» момента нелепо и невозможно. Поэтому целиком и исключительно становиться на почву «национально-территориалистического» принципа марксисты не должны»<sup>2</sup>.

В конкретно-исторических условиях развития Советского социалистического государства к разрешению грандиозных задач экономического районирования нельзя было приступить сразу же после завоевания пролетариатом государственной власти. Гражданская война, интервенция, сложность работы по восстановлению народного хозяйства исключали возможность проведения экономического районирования страны быстрыми темпами и в полном объеме. Осуществление этих мероприятий требовало предварительного глубокого изучения производственных возможностей отдельных зон страны, перспектив хозяйственного развития и разработки самой методологии экономического районирования. Поэтому в первые годы Советской власти вносились лишь некоторые изменения в дореволюционную систему административно-территориального устройства. Эти изменения проводились в трех основных

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 43, стр. 234.

<sup>2</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 24, стр. 149.



направлениях: а) изменение сети губерний, уездов и волостей путем выделения новых административно-территориальных единиц, перемещения их центров, исправления границ; б) создание национально-государственных формирований на основе самоопределения народов (за период 1918—1921 гг. на территории Советского государства был образован целый ряд автономных республик и автономных областей); в) образование отдельных областных объединений, охватывающих группы смежных губерний.

Практически замена губернско-уездно-волостной системы административно-территориального устройства новой системой, основанной на принципе экономического районирования, была осуществлена лишь в 1926—1929 гг.— в период борьбы партии за социалистическую индустриализацию страны и подготовку сплошной коллективизации сельского хозяйства.

Научные обоснования для выделения экономических районов, определение их специализации и комплексного развития хозяйства были даны еще в плане ГОЭЛРО, значение которого было так велико, что В. И. Ленин назвал его второй программой партии. Г. М. Кржижановский отмечал, что «план ГОЭЛРО включал в себя вопросы экономического районирования как одного из важнейших условий развития производительных сил нашей страны. В соответствии с ленинскими идеями рационального размещения производительных сил план ГОЭЛРО предусматривал такую специализацию производства в экономических районах и такие экономические связи между ними, которые обеспечивали бы комплексное развитие районов на базе широкого использования природных ресурсов»<sup>1</sup>.

Экономический район мыслился как мощный и целостный производственно-территориальный комплекс, характеризующийся экономическим единством, и в то же время отличающийся от других районов определенным хозяйственным своеобразием, спецификой ведущих отраслей, обусловленной природными ресурсами, наличием полезных ископаемых, энергетических источников, климатических особенностей и т. д. На этой объективной основе и должно осуществляться рациональное разделение труда между основными экономическими зонами страны в целях обес-

<sup>1</sup> «Вопросы экономического районирования СССР», Госполитиздат, 1957, стр. 5.

печения его высокой производительности, мощного развития народного хозяйства и максимального удовлетворения запросов трудящихся масс.

Административно-территориальное устройство союзных республик проводилось на этой же принципиальной основе: звенья нового административно-территориального деления (края, области, округа, районы) формировались как экономически целостные комплексы. В докладе Госплана на III сессии ВЦИК «Об экономическом районировании России» были изложены важнейшие положения разработанного проекта территориального переустройства страны на производственной основе по схеме: область, округ, районная волость (район) вместо прежних губерний, уездов и волостей<sup>1</sup>.

В. И. Ленин в марте 1922 года в Отчетном докладе Центрального Комитета партии XI партийному съезду отметил, что «у нас теперь деление России на областные районы произведено по научным основаниям, при учете хозяйственных условий, климатических, бытовых, условий получения топлива, местной промышленности и т. д. На основании этого деления созданы районные и областные экосы»<sup>2</sup>.

Позднее XII и XV партийные съезды наметили практические мероприятия по осуществлению ленинских идей районирования.

Созданные в процессе экономического районирования края и области представляли собою мощные экономически целостные территориальные массивы, являющиеся составными частями экономико-географических зон, а иногда даже территориально совпадавшими с этими зонами. Краевые и областные органы государственной власти обладали более широкими полномочиями по сравнению с прежними губернскими государственными органами. Окружные органы обладали компетенцией губернских органов. Материальная база и компетенция районных государственных органов значительно превосходили материальную базу и компетенцию прежних волостных органов.

В состав краевых объединений, созданных в тот период, входили отдельные автономные области и семь автоном-

<sup>1</sup> «Экономическое районирование России. Доклад Госплана на III сессии ВЦИК», изд-во ВЦИК, 1922.

<sup>2</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 115.

ных республик, причём это вхождение, осуществляемое на основе добровольности, не вносило каких-либо ограничений в компетенцию государственных органов автономных республик. При проведении экономического районирования неуклонно соблюдались ленинские принципы национальной политики Коммунистической партии<sup>1</sup>. При проведении реформы государственные органы руководствовались тем, что экономический принцип районирования должен быть выявлен в такой форме, чтобы он содействовал материальному и духовному развитию всех наций и племен. «Провозглашенный Советской властью принцип самоопределения должен быть сохранен и экономическое районирование должно послужить базой для наивысшего расцвета автономных национальных объединений в хозяйственном отношении»<sup>2</sup>.

Перестройка административно-территориального устройства в соответствии с принципами экономического районирования, осуществленная после Великой Октябрьской социалистической революции, является необходимым условием развития и в других социалистических государствах. В этих странах центральные партийные и государственные органы отмечали непригодность системы старого административно-территориального деления и указывали пути ее коренного изменения. Так, в январе 1952 года на совещании ЦК Социалистической единой партии Германии было отмечено, что старое административно-территориальное деление сковывает инициативу трудящихся и тормозит развитие экономики, так как границы земель пересекают экономические и географические комплексы, объединяя в пределах земель районы с различной хозяйственной ориентацией. Непригодность старого административно-территориального устройства была отмечена и в законе о дальнейшей демократизации структуры и методов работы го-

<sup>1</sup> Взаимоотношения органов власти автономных областей, входивших в состав краевых объединений, с краевыми органами были подробно регламентированы в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 29 октября 1928 г. (СУ РСФСР 1928 г. № 137, ст. 889). Условия вхождения автономных республик в состав краевых объединений были определены в постановлении ВЦИК от 28 июня 1928 г. (СУ РСФСР 1928 г. № 79, ст. 544).

<sup>2</sup> «Экономическое районирование России. Доклад Госплана на III сессии ВЦИК», 1922, стр. 55.

сударственных органов ГДР, принятом 23 июля 1952 г. на сессии Народной палаты.

Сроки и формы территориальных преобразований зависели от исторических, экономических, природных и других особенностей каждой социалистической страны. В Болгарии, Венгрии, Румынии и Польше новое административно-территориальное устройство начало вводиться с 1950 года, в ГДР — с 1952 года и т. д.

Административно-территориальное устройство социалистических государств неуклонно совершенствуется в соответствии с изменением задач и социально-экономических условий. Так, новые задачи, вставшие перед советским государственным аппаратом в связи с победой колхозного строя, потребовали внесения изменений в систему местных органов государственной власти, созданных на базе экономического районирования. Еще в решениях XVI конференции нашей партии было указано, что, поскольку **узловым пунктом**, где осуществляются директивы партии и Советской власти, является район, сюда необходимо перенести центр тяжести работы по улучшению государственного аппарата<sup>1</sup>.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 23 июля 1930 г.<sup>2</sup> округа были ликвидированы, что явилось предпосылкой укрепления района. Райисполкомам были переданы права окрисполкомов; большинство доходов окрисполкомов было закреплено за райисполкомами и горсоветами. Не менее 90% руководящих работников округов были направлены на работу в районы.

Укрепление района повышало хозяйственно-организаторскую и политическую роль сельских Советов, качественно улучшало их кадры, расширяло их компетенцию.

XVI съезд партии указал, что «необходимо всемерное усиление сельсоветов и решительное изменение содержания и методов их работы в сторону все большего охвата вопросов хозяйственного и культурного переустройства деревни»<sup>3</sup>. Наряду с этим было подчеркнуто, что «при проведении ликвидации округов и перераспределении функций необходимо обеспечить сохранение в полном объеме прав,

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 481.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1930 г. № 37, ст. 400.

<sup>3</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 572.

присвоенных национальным образованиям (автономным областям, нацрайонам и Советам)»<sup>1</sup>.

Задача обеспечения конкретного, оперативного и дифференцированного руководства областных (краевых) органов райисполкомами, городскими Советами и предприятиями областного (краевого) подчинения вызвала необходимость разукрупнения слишком больших краев и областей РСФСР. Этими же причинами было обусловлено и создание областного деления в тех уже районированных союзных республиках, которые областного деления еще не имели, но располагали большой территорией и населением. XVII съезд партии одобрил эти мероприятия.

Отдельные районы, отдаленные от республиканских или областных центров, были объединены в 11 административных округов, а в Дальневосточном крае были образованы внутрикраевые административные области.

Конституция СССР 1936 года законодательно закрепила областное деление трех союзных республик из одиннадцати: РСФСР, УССР и Казахской ССР.

Административно-территориальное устройство союзных республик, законодательно закрепленное в Конституции СССР и в республиканских конституциях, не могло оставаться неизменным в течение длительного времени. Оно нуждалось в дальнейшем усовершенствовании, и в него вскоре же были внесены значительные изменения. Это было обусловлено бурным развитием производительных сил в стране победившего социализма, стремительными темпами роста народного хозяйства, изменением межобластных и внутриобластных экономических связей, необходимостью обеспечить оперативное и дифференцированное руководство фабриками, заводами, совхозами, машинно-тракторными станциями и колхозами.

В результате развития социалистической промышленности изменилось районное деление союзных республик, увеличилось количество городов и рабочих поселков.

В странах социалистического лагеря административно-территориальное деление в соответствии с успехами в деле строительства социализма также неуклонно развивается и совершенствуется.

Так, Пленум ЦК Коммунистической партии Болгарии, обсудив в январе 1959 года вопрос об ускорении развития

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 572.

народного хозяйства и повышении материального и культурного уровня трудящихся, указал на необходимость внесения серьезных изменений в структуру государственного и хозяйственного аппарата, направленных на максимальное приближение руководства к производству. В соответствии с постановлением Пленума ЦК Президиум Народного Собрания 22 января 1959 г. издал Указ о новом административно-территориальном делении. На основе этого Указа вместо 13 округов, 117 околий и 1930 общин в Болгарии было образовано 30 административно-хозяйственных округов, подразделяющихся на общины. Это не только изменило сетку округов, но и, ликвидировав околии, сократило количество звеньев системы административно-территориального устройства.

В Чехословакии законом «О территориальном делении государства» от 9 апреля 1960 г. было введено новое территориальное деление, связанное с укреплением областей по экономическим признакам.

Великое Национальное Собрание Румынии 24 декабря 1960 г. также приняло специальный закон «Об улучшении административно-территориального деления РНР».

Внесение этих изменений обуславливалось необходимостью приспособить систему административно-территориального устройства к успешному осуществлению задач хозяйственного и социально-культурного строительства.

Таким образом, к числу закономерностей административно-территориального устройства социалистических государств относится не только разрешение этого вопроса на основе принципов экономического районирования, но и неуклонное усовершенствование сети административно-территориальных единиц с учетом хозяйственно-политической обстановки на том или ином этапе коммунистического строительства. Более того, в самую систему административно-территориального устройства социалистического государства могут вноситься те или иные изменения: отдельные звенья этой системы могут упраздняться, автономные или административные области в зависимости от конкретных условий могут входить либо в краевые объединения, либо непосредственно в союзную республику; национальные округа могут преобразовываться в автономные области, а последние — в автономные республики; территория союзных республик делиться либо на области, либо непосредственно на районы; областное деление охватывает или

всю территорию союзной республики, или часть территории.

Таким образом, система административно-территориального устройства социалистического государства отличается большой гибкостью, она отражает процесс развития общественного и государственного строя, совершенствуясь в связи с успехами социалистического и коммунистического строительства.

\* \* \*

Несмотря на большое теоретическое и практическое значение вопросов территориальной организации социалистического государства, и в частности вопросов совершенствования административно-территориального устройства союзных республик, этим проблемам не уделяется необходимого внимания в советской правовой литературе. Приходится согласиться с оценкой В. А. Ржевского, утверждающего, что научная разработка проблемы территориальной организации Советского государства «пока не соответствует ее актуальности»<sup>1</sup> и что недостаточность исследования этого вопроса привела к тому, что соответствующий раздел «оказался одним из самых отстающих в науке советского государственного права»<sup>2</sup>. Автор справедливо отмечает, что понятие территории государства в юридической литературе чаще всего рассматривается в международноправовом аспекте, а по общетеоретическим основам и конкретным формам территориальной организации, после появления статей академика И. П. Трайнина<sup>3</sup>, у нас опубликовано мало научных работ.

Что же касается исследований послевоенного периода, специально посвященных содержанию, принципам и формам административно-территориального устройства Советского государства, то вопреки утверждению В. А. Ржевского их основным недостатком является не отрыв от других вопросов территориальной организации, а недостаточ-

<sup>1</sup> В. А. Ржевский, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 4.

<sup>2</sup> Там же, стр. 7 и 10—11.

<sup>3</sup> И. П. Трайнин, Вопросы территории в государственном праве, «Известия Академии наук СССР, отделение экономики и права» 1947 г. № 4 и 6.

ная глубина и неконкретность разработки предложений о совершенствовании административно-территориального устройства в соответствии с задачами коммунистического строительства. Внимание авторов сосредоточено на изложении принципов, на вопросах создания и исторического развития системы советского административно-территориального устройства, на анализе компетенции союзных, республиканских и местных органов власти и государственного управления в решении соответствующих вопросов.

При изложении принципов административно-территориального устройства Советского социалистического государства авторы учебников и монографий по советскому государственному праву придерживаются различных точек зрения. Так, в одних случаях приводится три принципа: всесторонний учет естественноисторических, экономических условий; всемерный учет национального состава; максимальное приближение государственного аппарата к населению и развертывание инициативы масс<sup>1</sup>. Другие авторы называют четыре принципа. При этом В. Ф. Коток на первый план выдвигает принцип целесообразности управления народным хозяйством при обеспечении равномерного распределения производительных сил на территории социалистического государства и заканчивает перечень задач обеспечения всестороннего учета национальных особенностей<sup>2</sup>, а Р. С. Павловский и М. А. Шафир на первое место ставят выделение индустриальных населенных пунктов в качестве административных центров в целях укрепления руководства обществом со стороны рабочего класса<sup>3</sup>.

Б. Л. Борисов к числу принципов административно-территориального устройства социалистического государства относит стабильность этого устройства, несмотря на то,

<sup>1</sup> Я. Н. Уманский, Советское государственное право, Госюриздат, 1959, стр. 195.

<sup>2</sup> «Основы Советского государства и права», Госюриздат, 1952, стр. 168.

<sup>3</sup> Р. С. Павловский, М. А. Шафир, Административно-территориальное устройство Советского государства, Госюриздат, 1961, стр. 15. См. также В. А. Барахтян, Р. С. Павловский, Создание и развитие советского административно-территориального устройства («Ученые записки Харьковского юридического института», том XI, вып. 1, 1957, стр. 98—100).



что рост социалистической экономики обуславливает необходимость большей динамичности административно-территориальных преобразований в соответствии с изменениями в экономике и в развитии производительных сил<sup>1</sup>.

В. А. Немцев, отмечая, что в советской литературе имеется шесть принципов административно-территориального устройства<sup>2</sup>, полагает, что для наиболее правильного научного подхода к решению подобных вопросов этого недостаточно. Он предлагает дополнить перечень этих принципов еще четырьмя: а) природные условия; б) размер территории административной единицы; в) объем (размер) бюджета и стоимость содержания аппарата управления; г) учет интересов населения.

В. А. Ржевский, рассматривая в своей содержательной монографии теоретические основы и государственноправовые признаки территориальной организации Советского государства, утверждает, что следует «разграничивать общее понятие территориального принципа Советского государства и конкретные принципы, характеризующие организацию государственной территории»<sup>3</sup>. Понятие «территориальный принцип», по мнению В. А. Ржевского, чаще всего у нас употребляется для обозначения пространственной сферы построения государственного аппарата как в целом, так и его частей, хотя в некоторых работах советских философов и юристов этому принципу «придается более широкое значение, когда он рассматривается не как один из показателей структуры государственного аппарата и его органов, а как фактор организации и деятельности

<sup>1</sup> Б. Л. Борисов, Местные органы государственной власти европейских стран народной демократии, Госюриздат, 1955, стр. 68.

<sup>2</sup> В. А. Немцев, Об использовании конкретно-социологического метода для изучения вопросов административно-территориального деления. Некоторые вопросы социологии и права (материалы научно-теоретической конференции «Конкретно-социологические исследования правовых отношений»), Иркутск, 1967, стр. 232—233.

«В настоящее время в литературе известны шесть таких принципов: 1) национальный состав и особенности быта населения; 2) экономический профиль территории; 3) численность и плотность населения; 4) тяготение населения к определенным экономическим центрам; 5) наличие и характер путей сообщения; 6) необходимость приближения государственного аппарата к массам трудящихся».

<sup>3</sup> В. А. Ржевский, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 53.

государства в целом, включая его экономическую, национальную, политическую организацию»<sup>1</sup>.

В. А. Ржевский отмечает, что принципы советской территориальной организации воплощаются не только в построении административно-территориальной системы, но и в организации аппарата советской государственной власти и в устройстве всех форм национальных образований в СССР. В соответствии с этим, по его мнению, в систему этих принципов входит: «а) группа принципов, обеспечивающих комплексный характер построения территориальных единиц, к числу которых относятся принципы физико-географического, экономического и административного районирования советской территории; б) учет национальных особенностей территориальной организации Советского Союза; в) осуществление народовластия в организации советской территории и г) осуществление в ней принципа демократического централизма»<sup>2</sup>.

В нашу задачу не входит подробный разбор этих положений, поскольку объектом данного исследования являются лишь вопросы административно-территориального устройства Советского государства, а не весь комплекс проблем, охватываемых понятием территориальной организации.

Но, говоря о системе принципов, предлагаемой В. А. Ржевским, нельзя не отметить ее схематичности и излишней усложненности. Отмечая комплексный характер построения территориальных единиц в качестве специфической особенности, внутренне присущей социалистическому государству, В. А. Ржевский в то же время отграничивает друг от друга принципы физико-географического, экономического и административного районирования советской территории<sup>3</sup>, подчеркивая в дальнейшем, что «несмотря на тесную взаимосвязь рассматриваемых принципов, каждый из них имеет тем не менее самостоятельное содержание»<sup>4</sup>. По его мнению, принципы экономического рай-

<sup>1</sup> В. А. Ржевский, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 53.

<sup>2</sup> Там же, стр. 55.

<sup>3</sup> В. А. Ржевский, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 56.

<sup>4</sup> Там же, стр. 58.

онирования и административно-территориального устройства, хотя и не могут быть оторваны друг от друга или противопоставлены один другому, но они все же являются «внешнеразличными принципами»<sup>1</sup>. Далее он говорит о «сочетании экономического и административно-территориального принципов» как о важной особенности советской территориальной организации. К тому же В. А. Ржевский разграничивает понятия административно-территориального деления и административно-территориального устройства, рассматривая попытки их отождествления как вряд ли правильные с точки зрения классификации научных понятий<sup>2</sup>.

При исследовании вопросов экономического районирования и его составной части — административно-территориального устройства отсутствует, к сожалению, необходимая увязка в деятельности экономистов, юристов, географов и т. д. Так, К. Бедринцев и М. Листовая отмечали, что совершенствование административно-территориального устройства тесно связано с экономическим районированием, способствует правильной организации управления народным хозяйством. Исходя из этого, XV съезд партии Узбекистана поставил перед экономистами задачу разработать научные основы экономического районирования республики. Но в журнале констатируется, что «в экономической литературе, в практике работы научных организаций страны очень мало внимания уделяется низовому, экономическому районированию, особенно его методике. Если что-либо и пишется по данному вопросу, то больше в виде пожеланий или общих доводов о необходимости серьезно заняться этой очень важной проблемой»<sup>3</sup>.

Это справедливое замечание было сделано в конце 1962 года. Однако и после этого положение не изменилось. Хотя в экономической и юридической литературе имеются высказывания по вопросам дальнейшего совершенствования системы экономического районирования, юристы после ноябрьского (1962 года) Пленума ЦК КПСС высказываться на эту тему вообще воздерживались. Экономисты же и до Пленума концентрировали свое внимание лишь на

<sup>1</sup> В. А. Ржевский, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 58.

<sup>2</sup> Там же, стр. 61.

<sup>3</sup> «Коммунист Узбекистана» 1962 г. № 11, стр. 70.

задачах повышения роли крупных экономических районов в развитии народного хозяйства. Ценные соображения по этим вопросам высказывали академики В. Немчинов и И. Герасимов, член-корреспондент Академии Наук Т. Хачатуров, доктора экономических наук П. Алампиев, Я. Фейгин, Р. Левин и другие. Однако лишь некоторые из них, да и то в общей форме (В. Кистанов, Ф. Сухопара, П. Алампиев), останавливались на вопросах совершенствования административно-территориального устройства<sup>1</sup>. Даже в последней интересной и содержательной монографии П. М. Алампиева вопросы эти затронуты лишь вскользь<sup>2</sup>.

В брошюре М. А. Бишаева и М. М. Федоровича «Организация управления промышленным производством» вопросы экономического районирования рассматриваются в более широком плане. В ней было дано определение понятия экономического административного района, а формирование этих районов связано с административно-территориальным устройством. Однако связь эта представлена крайне схематично и ряд положений, выдвинутых авторами, вызывает возражения. Так, нельзя согласиться с утверждением, что «исторически сложившееся административно-территориальное деление СССР имеет в своей основе прежде всего экономический фактор, а также политический и национальный»<sup>3</sup>. Такое своеобразное сопоставление факторов с подчеркиванием различия в степени их влияния на процесс административно-территориального устройства, а не их органического единства, нельзя признать правильным.

Далее выясняется, что под экономическим районированием авторы подразумевают лишь деление территории государства на крупные экономико-географические районы, охватывающие группы областей, краев и республик, и рассматривают административно-территориальное устройство,

<sup>1</sup> «Коммунист» 1955 г. № 14, стр. 30—44; «Коммунист» 1958 г. № 16, стр. 57—62; «Промышленно-экономическая газета» 14 сентября 1958 г. и 19 октября 1958 г.; «Из опыта работы совнархозов и развития хозяйства районов», изд-во ВПШ и АОН при ЦК КПСС, 1959 г., стр. 52—63; «Плановое хозяйство» 1961 г. № 7, стр. 31—39.

<sup>2</sup> П. М. Алампиев, Экономическое районирование СССР, изд-во экономической литературы, 1963.

<sup>3</sup> М. А. Бишаев, М. М. Федорович, Организация управления промышленным производством, Госполитиздат, 1961, стр. 37.

по сути дела, как некий придаток к этому делению. Отмечая, что на седьмой сессии Верховного Совета СССР при решении вопроса о реорганизации управления промышленностью и строительством решался также вопрос об экономическом районировании, М. А. Бишаев и М. М. Федорович утверждают, что «к прежним совершенно правильным принципам районирования был добавлен сложившийся и проверенный многолетней практикой принцип административного деления страны»<sup>1</sup>. Получается, что в основу формирования экономических административных районов было положено механическое соединение каких-то различных принципов. Авторы подчеркивают, что «основная идея такого районирования состоит в сочетании экономического районирования с административно-территориальным устройством страны, сложившимся много лет назад». Но ведь административно-территориальное устройство союзных республик тоже создавалось на основе принципов экономического районирования. Другое дело, что оно создавалось «много лет назад», когда экономические связи были иными.

В современных условиях, когда в соответствии с директивами XXIII съезда КПСС и Пленумов ЦК КПСС практически осуществляются исторические задачи создания материально-технической базы коммунизма на основе решительного повышения научного уровня руководства экономикой, большое значение приобретает проблема дальнейшего совершенствования административно-территориального устройства советского социалистического государства. Для разработки этой проблемы необходимо объединить усилия экономистов, географов, юристов и других ученых и практических работников.

## Глава 2. ИЗМЕНЕНИЕ ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ РАЗВИТИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

Принцип демократического централизма, знаменующий в организации и деятельности Советов неразрывное сочетание руководящей, направляющей роли центра с широчай-

<sup>1</sup> М. А. Бишаев, М. М. Федорович, Организация управления промышленным производством, Госполитиздат, 1961, стр. 40.

шей инициативой и активностью местных государственных органов и трудящихся масс, нашел свое яркое выражение уже в первых актах Советского государства. Второй Всероссийский съезд Советов провозгласил, что «вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок».

Наряду со сломом буржуазного государственного аппарата и созданием советских органов на местах началась работа по внесению изменений в дореволюционное административно-территориальное деление, совершенно не соответствовавшее задачам социалистического государства, новым экономическим и политическим требованиям.

В обращении Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления» указывалось на важность вопросов территориального реформирования, так как это «несомненно подводит более прочный фундамент под здание Советской власти»<sup>1</sup>. Декрет СНК РСФСР от 27 января 1918 г. «О порядке изменения границ губернских, уездных и проч.»<sup>2</sup> предоставил местным Советам право изменять территории губерний, уездов, волостей и создавать новые административно-территориальные единицы. НКВД в циркуляре за № 7 от 11 мая 1918 года указывал, что Рабоче-крестьянское правительство этим декретом «дает возможность каждому селению, волости, уезду и проч. группироваться вокруг тех естественных центров, к которым они ощущают тяготение»<sup>3</sup>. Вместе с тем НКВД подробно установил порядок проведения административно-территориальных преобразований и рекомендовал детально разобрать и обсудить причины выделения, целесообразность новой группировки населенных пунктов, учесть все возможные поводы к возникновению недоразумений.

В течение короткого срока из состава прежних губерний выделился ряд новых — Иваново-Вознесенская, Царицынская, Рыбинская, Донецкая, Гомельская, Брянская, Запорожская, Северо-Двинская, Череповецкая, Олонская, Челябинская, Свердловская и др. Наряду с этим

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1917 г. № 12, ст. 179.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1918 г. № 21, ст. 318.

<sup>3</sup> «Вестник НКВД» 1918 г. № 14, ст. 5.

было образовано много новых уездов, переместились некоторые уездные центры, изменились границы. Основанием для этих изменений являлось главным образом стремление объединить экономически однородные территории вокруг естественных хозяйственно-политических и культурных центров, улучшить связь губернских и уездных органов с местами, приблизить к населению государственный аппарат, обеспечить усиление политического влияния пролетарских центров на крестьянскую периферию.

В отличие от губернской и уездной территориальной реформы, в которой экономические и политические моменты играли определяющую роль, низовая перестройка шла по линии стихийного распада прежних волостей. Разумеется, и в ней большое значение имело закономерное стремление исправить грубые недостатки дореволюционного волостного деления (неправильная территориальная конфигурация многих волостей, размещение административных центров не в пунктах экономического тяготения, а близ помещичьих имений, наличие естественных препятствий, затрудняющих связь с волостным центром). Нередко на процесс территориальных изменений в волостях оказывала влияние и кулацкая часть сельского населения: местнические соображения при земельном переделе, стремление обособиться от соседей в целях монополизации помещичьей земли или ради сохранения прежних земельных наделов, более значительных по сравнению с соседними; стремление кулацкой части деревенского населения создать волисполком или комбед из «своих людей»; желание перейти в соседний уезд.

В связи с этим возникло много карликовых волостей, зачастую не имеющих необходимой производственной основы. Например, в Воронежской губернии количество волостей в течение короткого времени увеличилось с 247 до 307, причем из 60 новых волостей 16 имели менее 3 тыс. жителей, а 39 — от 3 тыс. до 6 тыс. Однако общее количество мелких волостей не ограничивалось этими цифрами, поскольку чрезмерное дробление создало не только экономически слабые новые волости, но и ослабило старые. Если губерния до революции в среднем имела лишь 18 волостей с населением до 5 тыс. жителей, то к 1920 году количество таких маломощных волостей увеличилось до 62.

Во многих местах наблюдалась большая разница в

удельном весе волостей, а также в распределении волостей по уездам. Например, в Чембарском уезде Пензенской губернии число волостей увеличилось до 45, а население едва превышало тысячу человек, в то время как рядом существовали волости, имеющие свыше 20 тыс. человек. Зачастую такая «карликовая» волость не имела ни больницы, ни агропункта, ни ветеринарного участка, мало было социально-культурных учреждений. С другой стороны, количество волостей в уезде нередко было так велико, что затрудняло руководство ими со стороны уездного центра.

Необходимо было принять меры к улучшению положения. СНК РСФСР в декрете от 15 июля 1919 г. «О порядке разрешения вопросов об изменении границ губерний, уездов и волостей»<sup>1</sup> указал на необходимость укрепления волостей с тем, чтобы численность населения волости в среднем составляла 10 тыс. человек. Вопрос об изменении границ уездов и волостей должен был решаться НКВД по представлению губисполкомов.

В условиях гражданской войны и иностранной интервенции невозможно было заменить старую систему административно-территориального устройства системой экономического районирования, поэтому ВЦИК в постановлении от 23 декабря 1918 г. «Об областных объединениях» указал на необходимость «впредь до коренного пересмотра административного деления» сохранить губернии, уезды и три межгубернских объединения (Уральское, Западное и Северное)<sup>2</sup>.

В процессе гражданской войны в связи с тяжелыми условиями периода военного коммунизма эти областные объединения вскоре прекратили свое существование.

К концу 1920 года количество губерний увеличилось на 29, уездов на 134 и волостей — на 4442.

Таким образом, в систему дореволюционного административно-территориального устройства были внесены лишь частичные изменения. Но когда в связи с победами Красной Армии наметилась возможность перехода к мирному строительству, то наша партия в решениях VIII Всероссийской конференции указала на необходимость подготовки к коренной перестройке административно-территори-

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1919 г. № 36, ст. 356.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1918 г. № 99, ст. 1019.



ального деления страны на основах, отвечающих задачам и требованиям социалистического строительства.

Состоявшийся в декабре 1920 года VIII Всероссийский съезд Советов предложил ВЦИК «ускорить работу по проведению нового административно-хозяйственного деления РСФСР преимущественно на основе экономического тяготения»<sup>1</sup>. Административная комиссия ВЦИК разработала «Основные положения установления границ административно-хозяйственных районов», которые были утверждены второй сессией ВЦИК VIII созыва в марте 1921 года, поручившей комиссии разослать проект районирования на обсуждение и учесть мнения губисполкомов.

В «Основных положениях...» отмечалось, что проведение нового административно-хозяйственного деления является делом неотложным, что новое районирование должно быть приспособлено к условиям переходного периода, в соответствии с наметившимися, но еще не получившими полного оформления хозяйственными районами. Новое деление надлежало производить на основе: а) сосредоточения промышленности; б) сосредоточения технических культур; в) тяготения населения к промышленно-распределительным пунктам; г) направления и характера путей сообщения; д) численности жителей и е) национального состава населения. Основным ядром новых районов должны быть индустриальные центры<sup>2</sup>.

Много внимания вопросам районирования уделил образованный в марте 1921 года Госплан. Выдвинутые им положения в основном сводились к тому, что существующее административно-территориальное деление находилось в противоречии с экономическими и политическими задачами Советского государства и что нужна была радикальная территориальная перестройка на основе экономического районирования. Экономический район мыслился как комбинированная производственная совокупность, построенная на основе учета естественноисторических ресурсов, плотности населения, транспорта и связи, наличия хозяйственных объектов и хозяйственно-политического центра. Экономические районы рассматривались как мощные хозяйственные комбинаты, отличающиеся друг от друга

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1921 г. № 1, ст. 1.

<sup>2</sup> «Вопросы экономического районирования СССР», Сборник материалов и статей (1917—1929 гг.), Госполитиздат, 1957, стр. 64—65.

специфическими производственными особенностями, дающими возможность строить хозяйство страны на основе разделения труда между областями в соответствии с их хозяйственной специализацией при наличии широкого межобластного обмена. Объединение территории должно было производиться с учетом перспективных производственных возможностей на базе хозяйственных данных районов с расчетом на применение новых форм использования энергии (электрификация) и новых форм транспортной связи (сверхмагистраль).

В ноябре 1921 года Совет Труда и Оборона, заслушав доклад Госплана, обратился в Президиум ВЦИК с просьбой о создании комиссии по районированию. В апреле 1922 года Президиум ВЦИК утвердил тезисы, выработанные этой комиссией. Основная мысль этих тезисов заключалась в том, что экономический принцип является определяющим при проведении нового административно-территориального устройства, соответствующего задачам создания системы управления, обеспечивающей наивысшее развитие производительных сил страны.

В процессе подготовки коренной перестройки системы административно-территориального устройства страны на основе экономического районирования были проведены мероприятия по внесению дальнейших изменений в систему губернского-уездно-волостного деления в целях частичного устранения ее несоответствий задачам и требованиям социалистического строительства. Эти мероприятия проводились в двух направлениях: а) создание государственных органов, объединяющих отдельные органы группы губерний, и б) осуществление внутригубернских административно-территориальных изменений.

В связи с переходом к мирному строительству в решениях IX съезда партии было указано на необходимость создания межгубернских (областных) хозяйственных центров для непосредственного руководства развитием хозяйства на местах в соответствии с общегосударственным планом. Такие центры не могли быть созданы в губерниях не только в связи с ограниченностью масштаба их хозяйственной деятельности в рамках губернских границ, но и вследствие несовпадения экономических районов с этими границами.

Организация хозяйственных областных бюро, охватывающих своею деятельностью ряд губерний, имела боль-

шое значение для удаленных от центра районов, отличающихся своеобразием хозяйственных условий. Для этих районов IX съезд партии признал необходимым создание на ближайший период крепких и компетентных хозяйственно-областных органов путем представительства центра. «Эти областные бюро, составленные из опытных и стоящих на общегосударственной точке зрения работников, должны иметь широкие полномочия в области непосредственного руководства местной хозяйственной жизнью, чтобы, объединяя как губсовнархозы, так и районные управления, производить, на основе утвержденного центром плана, все необходимые изменения, переброски сырых материалов, рабочей силы и пр. и пр., какие вытекают из обстоятельств»<sup>1</sup>. Областные бюро явились переходной формой к созданию областных (краевых) государственных органов, избираемых соответствующими съездами Советов.

В условиях еще не закончившейся гражданской войны создавались и другие областные объединения, возглавляющиеся реввоенсоветаами армий, пополненными представителями ряда наркоматов (ВСНХ, Наркомтруда, Наркомпрода, Наркомзема). Таким своеобразным центром Урала и Приуралья являлся, например, Совтрударм, функции и правовое положение которого были уточнены декретом СНК РСФСР от 15 апреля 1920 г.<sup>2</sup> Он был оформлен как областной орган СТО и на него было возложено общее руководство работой по восстановлению и укреплению хозяйственной и военной жизни на Урале, причем все его постановления и распоряжения подлежали обязательному исполнению местными советскими учреждениями соответствующих губерний.

Еще до организации Уральского Совтрударма в Сибири постановлением ВЦИК от 27 августа 1919 г.<sup>3</sup> был создан в качестве областного органа Сибревком, которому были подчинены все органы гражданского управления Сибири.

Вскоре был создан Совтрударм Юго-Востока России, объединивший в соответствии с постановлением СТО от

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. 1, изд. 7-е, Госполитиздат, 1954, стр. 481—482.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1920 г. № 30, ст. 151.

<sup>3</sup> СУ РСФСР 1919 г. № 44, ст. 437.

7 августа 1920 г.<sup>1</sup>, деятельность всех административно-хозяйственных учреждений Донской, Черноморско-Кубанской и Терской областей, Ставропольской губернии и Дагестана.

В соответствии с постановлением IX партийного съезда VIII Всероссийский съезд Советов поручил Совету Труда и Обороне к ближайшей сессии ВЦИК разработать Положение об областных хозяйственных органах и об их отношениях к Совету Труда и Обороне, с одной стороны, и к губернским экономическим совещаниям — с другой<sup>2</sup>.

25 марта 1921 г. СТО утвердил временное положение об областных хозяйственных органах<sup>3</sup>, определившее задачи, функции, структуру и компетенцию областных экономических Советов (ОблЭКОСО). Решающей задачей ОблЭКОСО являлось регулирование хозяйственной жизни в объединяемых ими губерниях и наблюдение за своевременным и точным выполнением постановлений центра по хозяйственным вопросам. ОблЭКОСО руководили деятельностью губернских экономических совещаний, наблюдали за целесообразностью использования материальных ресурсов области в соответствии с общегосударственным планом, обеспечивали развитие на местах хозяйственной инициативы в целях повышения производительных сил, разрабатывали и представляли в СТО хозяйственный план области, согласовывали заявки областных органов центральных ведомств на рабочую силу, контролировали выполнение всеми губернскими органами производственных программ и заданий.

ОблЭКОСО, являясь областными органами СТО, действовали по его заданиям и были ответственными непосредственно перед ним. Совтрудармы были реорганизованы в ОблЭКОСО. Организация новых ОблЭКОСО могла производиться лишь по постановлению СТО. В состав ОблЭКОСО входили утверждаемые СТО представители ВСНХ, Наркомата путей сообщения, военного ведомства, Наркомпрода, Наркомтруда и ВЦСПС, а где было необходимо, — и представители других центральных ведомств. Председатель ОблЭКОСО назначался СТО. ОблЭКОСО проводили свои постановления через област-

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1920 г. № 74, ст. 344.

<sup>2</sup> СУ РСФСР, 1921, № 1, ст. 8.

<sup>3</sup> СУ РСФСР 1921 г. № 27, ст. 153.

ных представителей соответствующих народных комиссаров. Своих хозяйственных аппаратов и предприятий ОблЭКОСО не имели и непосредственно никаких хозяйственных операций не производили.

Постановления ОблЭКОСО были обязательными для губернских экономических совещаний. Народные комиссариаты, имевшие в ОблЭКОСО своих представителей, все распоряжения своим местным органам должны были передавать через этих представителей и лишь в случаях, абсолютно не терпящих отлагательства, могли непосредственно сноситься со своими местными органами, но при обязательном уведомлении области. Свои распоряжения по области Совет Труда и Оборона также передавал через ОблЭКОСО или во всяком случае с одновременным оповещением ОблЭКОСО об этих распоряжениях. Уполномоченные СТО, командируемые в область, были подотчетны в своих действиях ОблЭКОСО.

Сложность и важность организационно-хозяйственных задач, возлагаемых на ОблЭКОСО, широта их компетенции, авторитетность состава и непосредственная связь с центром через СТО и с периферией через губернские экономические совещания — все это создавало условия для плодотворной работы ОблЭКОСО и усиления их влияния на процесс хозяйственного восстановления. Координирующая, направляющая роль ОблЭКОСО приобретала особо важное значение в условиях новой экономической политики и в связи с тем обстоятельством, что в послевоенных условиях была децентрализована система управления хозяйством, были ликвидированы главки, поднялась хозяйственно-организаторская роль местных исполкомов и их отделов (совнархозы и т. д.).

В 1921 году существовало уже четыре областных хозяйственных объединения — Уральское, Юго-Восточное, Северо-Западное и Сибирское.

База для развертывания деятельности ОблЭКОСО крепла и роль их повышалась. В целях доведения сети экономических совещаний до низов и установления между ними прочной взаимной связи ВЦИК в постановлении от 30 июня 1921 г. «О местных экономических совещаниях»<sup>1</sup> указывал на необходимость создания этих совещаний в уездах, в районах при районных советах крупных городов

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1921 г. № 44, ст. 223.

и в волостях. Низовыми периферийными органами СТО должны были быть селькомы, а при фабриках и заводах — экономические совещания при заводууправлениях.

Роль и компетенция ОблЭКОСО были уточнены. В постановлении ВЦИК указывалось, что решения ОблЭКОСО обязательны не только для губернских экономических совещаний, но и для всех местных органов и могут быть приостановлены Губисполкомами лишь в исключительных случаях при явном их несоответствии постановлениям и распоряжениям ВЦИК или СНК РСФСР. ОблЭКОСО должны были проводить в жизнь свои постановления через соответствующие областные органы, а где их не было, — через губернские органы. Устанавливалось, что губернские экономические совещания, будучи ответственны перед губисполкомами, в то же время являются местными исполнительными органами СТО. Постановления ГубЭКОСО были обязательными для всех местных органов; уездный исполком в случае несогласия с постановлениями ГубЭКОСО мог лишь обжаловать эти постановления, не приостанавливая их исполнения.

Состав ОблЭКОСО был значительно расширен: в них должны были входить утверждаемые СТО представители ВСНХ, НКПС, Наркомпрода, Наркомзема, Наркомтруда, НК РКИ, Наркомфина, ВЦСПС и ЦСУ (последний — с правом совещательного голоса).

В случае надобности в состав ОблЭКОСО могли вводиться представители других центральных ведомств. Каждое ГубЭКОСО посылало в ОблЭКОСО своего представителя с правом совещательного голоса, в отдельных же случаях СТО мог предоставить ему и решающий голос.

Особенно возросла деятельность ОблЭКОСО после создания при них областных плановых комиссий в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 8 июня 1922 г.<sup>1</sup> На областные плановые комиссии была возложена предварительная разработка перспективного и текущего планов хозяйства области и вопросов внутриобластного районирования. Вся работа, проводимая облпланами, основывалась на указаниях Госплана и ОблЭКОСО. Председатель и члены областных плановых комиссий назначались ОблЭКОСО по согласованию с Госпланом, причем в случае разногласия между ними вопрос разрешался СТО.

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1922 г. № 40, ст. 467.

ОблЭКОСО, направляя хозяйственную деятельность областей в соответствии с общегосударственным планом, сыграли большую роль развития народного хозяйства и, в частности, промышленности и разработки планов экономического районирования. На основе изучения природных условий, экономических показателей и перспектив развития они намечали границы будущих областей и разрабатывали планы внутриобластного районирования. Их материалы, как и материалы административно-территориальных комиссий, образованных при губернских и уездных исполкомах, учитывались Административной комиссией ВЦИК и подкомиссией по районированию при Госплане.

В. И. Ленин уделял большое внимание укреплению работы и повышению авторитета ОблЭКОСО. Выступая с политическим отчетом ЦК на XI съезде партии в марте 1922 года, он говорил, что «необходимо расширить и развить автономию и деятельность областных экосо»<sup>1</sup>.

Создание областных объединений, охватывающих ряд крупных экономических районов страны, с организационно-хозяйственными центрами в виде ОблЭКОСО явилось переходной формой к образованию областей на основе принципов экономического районирования, возглавляемых избранными на съездах Советов органами государственной власти и являющихся составной частью новой системы административно-территориального устройства Советского государства.

До проведения экономического районирования в общегосударственном масштабе губисполкомы и Административная комиссия ВЦИК проводили большую работу по внесению дальнейших изменений во внутригубернское административно-территориальное деление. Сложность этой работы объяснялась тем, что метод экономического районирования требовал глубокого изучения хозяйственных показателей в целях обоснования новых административных границ, бюджетные же и другие хозяйственные соображения заставляли форсировать проведение внутригубернских административно-территориальных преобразований. Сами экономические признаки не обладали достаточной устойчивостью в условиях хозяйственной разрухи. Это находило конкретное выражение в неоформленности

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 115.

экономического тяготения, в непрочности и случайности хозяйственных связей, в плохом состоянии путей сообщения. Трудно было определить, в каком направлении будет развиваться экономика отдельных административно-территориальных единиц, какие признаки станут преобладающими, какие центры экономического тяготения имеют наилучшие перспективы развития. С особой остротой стоял вопрос об укреплении волостей, но это мероприятие приходилось проводить в рамках уездов и губерний, не являющихся экономически организованными территориальными массивами. Вместо экономически организованного района появлялась укрупненная волость, в основе создания которой лежали соображения финансового и административного характера.

Процесс сокращения количества уездов не был надлежащим образом увязан с планами укрупнения волостей; значительное число уездов было упразднено до или после укрупнения волостей. Перераспределение территории по уездам имело в своей основе не приспособление административного и хозяйственного управления к природным и экономическим особенностям территории, а выражалось лишь в стремлении укрупнить уезды путем ликвидации наиболее слабых из них с целью создания бюджетного равновесия в губерниях и уездах.

Таким образом, укрепление волостей и уездов, проведенное в период 1921—1925 гг., позволило сократить расходы на аппарат, лучше его обеспечить, качественно улучшить, создать более благоприятные условия для управления. Но оно не создало устойчивых, экономически организованных районов, располагающих материальной основой, в частности системой хозяйственных и социально-культурных организаций, опираясь на которую исполком мог бы широко развернуть работу по хозяйственному и культурному обслуживанию населения.

Между тем задачи социалистического строительства требовали создания таких хозяйственно-территориальных объединений, основой построения которых была бы экономическая однородность, а условием роста — экономическая мощь. Государственный орган, стоящий во главе этого территориального объединения, должен был обеспечивать квалифицированное руководство хозяйственной и политической жизнью, обладать широкой компетенцией и опираться в своей работе на систему учреждений и организа-



ций, удовлетворяющих хозяйственные и социально-культурные потребности населения.

Огромное значение для успешного осуществления этих задач имело экономическое районирование.

Непосредственное осуществление экономического районирования связано с решениями XII съезда (апрель 1923 г.) партии. Съезд признал, что прежнее административно-территориальное деление страны не соответствует политическим и экономическим потребностям Советского государства и отметил, что «введение новой системы административно-хозяйственного деления требует осторожного подхода и большого срока для своего окончательного проведения»<sup>1</sup>. Считая разработанный Госпланом и Административной комиссией ВЦИК план нового территориального деления лишь предварительной рабочей гипотезой, нуждающейся в дополнении, проверке и разработке на основании опыта, съезд поручил ЦК партии осуществить этот план сначала в двух экономических районах — промышленном и сельскохозяйственном<sup>2</sup>. По постановлению съезда, в случае, если результаты этого мероприятия окажутся благоприятными, районирование могло проводиться с разрешения ЦК партии и в других областях.

В соответствии с решением XII съезда партии ВЦИК 3 ноября 1923 г. постановил образовать Уральскую область и утвердил Положение о ней<sup>3</sup>. Постановлением ВЦИК от 26 января 1925 г.<sup>4</sup> был образован Северо-Кавказский край.

На Украине районирование было проведено в течение 1923—1925 гг. на основе постановления третьей сессии ВУЦИК VII созыва от 16 октября 1922 г., причем территория республики была разделена лишь на округа и районы. В конце 1925 года в Украинской ССР были упразднены последние девять губерний и повсеместно установлено административно-территориальное деление по схеме — округ, район. Это было осуществлено на основе постановления IX Всеукраинского съезда Советов, состоявшегося в мае 1925 года и указавшего, что упразднение

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. 1, изд. 7-е, Госполитиздат, 1954, стр. 718.

<sup>2</sup> Наряду с работой по районированию, уже проводившейся на Украине.

<sup>3</sup> СУ РСФСР 1923 г. № 103—104, ст. 1027.

<sup>4</sup> СУ РСФСР 1925 г. № 11, ст. 76.

губерний направлено на укрепление местных органов государственной власти, на расширение их компетенции и усиление руководства их работой со стороны республиканских органов<sup>1</sup>. В 1925 году в Украинской ССР были приняты новые положения о местных Советах, значительно расширившие их правомочия<sup>2</sup>. Области в Украинской ССР были образованы значительно позднее.

### Глава 3. СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК НА ОСНОВЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ СТРАНЫ И КОЛЛЕКТИВИЗАЦИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Успешно осуществив задачу восстановления народного хозяйства, советский народ под руководством Коммунистической партии приступил к выполнению исторических задач социалистической индустриализации страны, руководствуясь указанием В. И. Ленина о том, что «единственной материальной основой социализма может быть крупная машинная промышленность, способная реорганизовать и земледелие»<sup>3</sup>.

В этих условиях плановое руководство развитием народного хозяйства приобрело особо важное значение, и не случайно с этим периодом связана реализация плана экономического районирования всей территории СССР и как его неразрывной части — создание экономически однородных, мощных в хозяйственном отношении областных объединений, являвшихся опорными пунктами ЦК партии и центральной государственной власти.

Только при опоре на эти хозяйственные объединения, на их партийные и советские органы можно было осуществить план экономических преобразований.

Новые задачи предъявили повышенные требования к советскому государственному аппарату и с особой остро-

<sup>1</sup> СУ УССР 1925 г. № 49—50, ст. 309.

<sup>2</sup> СУ УССР 1925 г. № 83, ст. 487; № 85, ст. 489.

<sup>3</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 44, стр. 9.

той поставили вопрос о форсировании экономического районирования, обеспечивающего укрепление местных Советов, повышение их классовой боеспособности, приближение государственных органов к трудящимся.

Опыт проведения экономического районирования на Урале и Северном Кавказе вполне себя оправдал, в связи с чем вскоре же были образованы два новых края: Сибирский<sup>1</sup> и Дальне-Восточный<sup>2</sup>.

Состоявшийся в декабре 1927 года XV съезд партии указал на необходимость в течение предстоящего пятилетия закончить районирование всей страны в целях наиболее полного охвата народного хозяйства плановым руководством. Фактически эта задача была решена в более короткий срок. В 1930 году вся территория СССР была уже районирована.

В РСФСР было образовано семь краев (Дальне-Восточный, Нижегородский, Нижне-Волжский, Северный, Северо-Кавказский, Средне-Волжский и Сибирский) и шесть областей (Западная, Ивановская промышленная, Ленинградская, Московская, Уральская и Центрально-Черноземная). Однако области и края были созданы лишь в РСФСР; территория остальных союзных республик была разделена на округа и районы. В РСФСР не только все автономные области, но и некоторые автономные республики входили в состав краевых объединений<sup>3</sup>.

Проведение экономического районирования обеспечило не только необходимое совпадение административных границ с экономическими, но и значительно укрепило местные органы государственной власти, повысило их организаторскую роль в выполнении задач социалистического строительства, укрепило их связь с массами и с вышестоящими государственными органами.

Единство хозяйственного и политического руководства, являющееся одним из основных принципов социалистиче-

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1925 г. № 38, ст. 268.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1926 г. № 3, ст. 8.

<sup>3</sup> Взаимоотношения органов власти автономных областей, входивших в состав краевых объединений, с краевыми органами были подробно регламентированы в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 29 октября 1928 г. (СУ РСФСР 1928 г. № 137, ст. 889). Условия вхождения автономных республик в состав краевых объединений определены в постановлении ВЦИК от 28 июня 1928 г. (СУ РСФСР 1928 г. № 79, ст. 544).

ского строительства, выражает и обеспечивает органическое сочетание хозяйственно-культурных и административно-политических функций советского государственного аппарата на всех этапах его деятельности. В социалистическом государстве руководство хозяйством неразрывно связано с проведением широчайшей организационно-политической работы среди трудящихся масс. Это предъявляет к государственному аппарату большие требования: он должен быть в максимальной степени приспособлен к успешному разрешению стоящих перед ним задач. Этому должно быть подчинено все: конструкция аппарата и его состав, материальная база и компетенция, формы и методы деятельности аппарата, формы руководства его работой со стороны партийных организаций и вышестоящих советских органов.

Советские органы, созданные на основе экономического районирования (областные, окружные, районные), пользовались бесспорным преимуществом по сравнению с губернскими, уездными и волостными. Еще XII партийный съезд в своем постановлении о районировании указал, что объем функций и прав как имеющих быть организованными, так и существующих областных органов должен быть расширен за счет передачи им некоторых прав и функций центральных правительственных учреждений, в частности в области бюджета и налогов»<sup>1</sup>.

Это принципиальное указание касалось не только компетенции областных (краевых) советских органов, оно предопределило также компетенцию окружных, районных и сельских органов. Третий съезд Советов СССР, указав на необходимость перераспределения компетенции между различными звеньями государственных органов, отметил, что в связи с происходящим районированием такой пересмотр должен в основном обеспечить районам компетенцию уездов, а округам — губерний.

Материальная база и правовое положение областных (краевых) органов государственной власти были гораздо шире, чем у губернских. Это нашло свое яркое выражение в первых законодательных актах, определивших правовое положение областных (краевых) органов (Положе-

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. 1, изд. 7-е, Госполитиздат, 1954, стр. 719.

ния об Уральской области, о Северо-Кавказском и Сибирском краях).

Сравнение этих актов с действовавшим в то время Положением о губернских съездах Советов и Губисполкомах позволяет констатировать, что кроме бюджетных прав, предоставленных губисполкомам, областные (краевые) органы имели право предварительного составления и рассмотрения областных (краевых) смет по государственным доходам и расходам по всем учреждениям, подчиненным обл(край)исполкомам, право передвижения кредитов из сметы одного ведомства в смету другого в пределах, установленных для автономных республик, а также право наблюдения за исполнением государственного бюджета по области (краю).

Областным (краевым) органам были предоставлены более широкие права также в области промышленности и сельского хозяйства, причем объем этих прав уточнялся и увеличивался с изданием последующих Положений о вновь создаваемых краях. Так, Положение об Уральской области закрепило за облисполкомом право контроля не только за деятельностью государственных предприятий местного значения, но и наблюдения за работой предприятий союзного значения, а также право рассмотрения вопросов о концессиях и об организации смешанных обществ<sup>1</sup>. Положение о Северо-Кавказском крае<sup>2</sup> дополнительно возложило на краевые органы разработку мероприятий по финансированию местной промышленности и снабжению ее топливом, сырьем с правом перераспределения отпускаемых для этой цели материалов<sup>3</sup>, разрешение вопросов об аренде предприятий, утверждение балансов и распределение прибылей промышленных предприятий краевого значения, назначение и смещение их правлений и ревизионных комиссий.

В области сельского хозяйства за областными (краевыми) исполкомами были дополнительно закреплены следующие права, которыми ранее не располагали губисполкомы: создание областных (краевых) фондов на улучшение различных отраслей сельского хозяйства; устройство сельскохозяйственных выставок, организация племенных

<sup>1</sup> С последующим направлением этих вопросов в Главконцеском.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1925 г. № 11, ст. 76.

<sup>3</sup> За исключением материалов целевого назначения.

и семеноводческих хозяйств, организация работы по мелиорации, торфяному делу и водному хозяйству. В Положении о Северо-Кавказском крае было дополнительно зафиксировано право осуществления государственных земельных имуществ, осуществления переселения, а также право руководства, контроля и ревизии хозяйственных органов и предприятий сельскохозяйственного назначения, как состоящих на государственном бюджете, так и переведенных на хозяйственный расчет.

Следует отметить, что обл(край)исполкомам было предоставлено право отмены распоряжений всех подведомственных им учреждений, в то время как губисполкомы могли отменить подобные распоряжения лишь в том случае, если они противоречили актам центральной власти или самих губернских органов.

Весьма значительна была планирующая роль обл(край)исполкомов. В Положении о губернских съездах Советов и губисполкомах даже не упоминалось о функциях губернских органов в области планирования, а в Положениях о первых краях и областях эти функции особо подчеркивались. В Положениях об Уральской области и Северо-Кавказском крае предусматривалось составление обл(край)исполкомами производственного плана по области (краю). Положение о Сибирском крае<sup>1</sup> в этом отношении шло еще дальше, предусматривая разработку перспективного плана развития хозяйства края с представлением его в центр для согласования с общим планом хозяйства союзной республики и СССР.

Кроме того, Положение предусматривало не только разработку крайисполкомом мероприятий по изучению производительных сил края и рассмотрение им планов бюджетного и банковского финансирования краевого хозяйства, но и представление в центр заключений по планам финансирования республиканского и союзного хозяйства.

Структура областных (краевых) органов была более сложной и лучше приспособленной к разрешению стоявших перед ними задач. Количество делегатов на губернские съезды Советов было ограничено — 30; для областных (краевых) съездов этого ограничения не существовало. Губисполкомы избирались в составе не более 50 чело-

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1925 г. № 89, ст. 651.

век, обл(край)исполкомы — не более 100 человек<sup>1</sup>. Президиум губисполкома состоял из 7 человек; состав же президиума обл(край)исполкома из 11—15 человек. Помимо отделов, создаваемых при губисполкомах согласно постановлению третьей сессии ВЦИК X созыва от 3 ноября 1923 г., обл(край)исполкомы имели областную (краевую) плановую комиссию, Совет народного хозяйства, Арбитражную Комиссию и Архивное бюро. Кроме того, при обл(край)исполкомах находились уполномоченные Народных Комиссариатов Внешней Торговли, Путей Сообщения, Почт и Телеграфов. При Уральском же облисполкоме находился еще и уполномоченный Наркомпрода. Исполкомам было предоставлено право мотивированного отвода работников, назначаемых в область (край) центральными учреждениями.

Располагая более мощной материальной базой (промышленные предприятия, бюджет), более сложным, усовершенствованным аппаратом и более квалифицированными кадрами, обл(край)исполкомы в состоянии были полностью использовать свои права как в области организации хозяйства и развития культуры, так и в сфере политико-административной деятельности. Центральные органы своими последующими постановлениями все более и более расширяли компетенцию областных (краевых) органов, принимали меры к укреплению связи с ними и усилению руководящего влияния на работу периферийного советского государственного аппарата. Так, ВЦИК и СНК РСФСР постановлением от 7 июня 1926 г.<sup>2</sup> предоставили право всем обл(край)исполкомам РСФСР иметь в Москве своих представителей для защиты интересов области (края) при рассмотрении в центральных инстанциях вопросов, имеющих отношение к данному краю или области. Эти представители могли участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях центральных органов РСФСР и вносить в законодательные органы РСФСР по поручению своего обл(край)исполкома проекты законодательных актов и другие вопросы.

<sup>1</sup> Согласно положению об Уральской области (СУ РСФСР 1923 г. № 103—104, ст. 1027) облисполком избирался в составе 35 членов и кандидатов к ним не более одной трети. В скором времени количество членов облисполкома было увеличено до 100 человек (СУ РСФСР 1925 г. № 19, ст. 129).

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1926 г. № 34, ст. 274.

Неуклонно раздвигающийся процесс территориальной реорганизации государства на основе принципов экономического районирования, задачи обобщения опыта советской работы в районированных областях и краях и необходимость дальнейшего уточнения компетенции областных, краевых, окружных и районных органов потребовали издания типового Положения о них. ВЦИК 19 ноября 1926 г. на своей второй сессии XII созыва<sup>1</sup>, заслушав доклад Северо-Кавказского крайисполкома, предложил Президиуму ВЦИК и СНК РСФСР в срочном порядке рассмотреть Положение о районированных краях и областях<sup>2</sup> с целью дальнейшего уточнения и расширения компетенции как краевых (областных), так и нижестоящих органов.

6 апреля 1928 г. ВЦИК утвердил Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах<sup>3</sup>. В нем указывалось, что обл(край)исполкомы в период между областными (краевыми) съездами Советов являются высшими органами Советской власти на территории области (края). Они пользуются всеми правами областных (краевых) съездов Советов, кроме прав, отнесенных к исключительному ведению съездов.

Обл(край)исполкомы имели право отменять, изменять и приостанавливать решения всех нижестоящих съездов Советов<sup>4</sup> и всех подведомственных им органов, а также возбуждать в установленном порядке ходатайства об отмене или изменении тех постановлений и распоряжений вышестоящих органов власти, которые по местным условиям признавались ими нецелесообразными.

Обл(край)исполкомам было предоставлено право в исключительных случаях приостанавливать проведение в

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1926 г. № 90, ст. 657.

<sup>2</sup> Отдельные Положения были утверждены лишь для первых трех краев и областей (Уральская область, Северо-Кавказский и Сибирский край). Органы власти в других областях и краях руководствовались в своей деятельности Положениями о Северо-Кавказском и Сибирском краях.

<sup>3</sup> СУ РСФСР 1928 г. № 70, ст. 503.

<sup>4</sup> В исключительных случаях решения нижестоящих съездов Советов могли отменяться или приостанавливаться даже решениями президиумов обл(край)исполкомов с последующими утверждениями обл(край)исполкомами.



жизнь распоряжений Народных комиссариатов РСФСР с немедленным уведомлением об этом Президиума ВЦИК, СНК РСФСР и соответствующего Народного комиссариата. Они могли осуществлять контроль за работой всех находившихся на территории края государственных учреждений и предприятий, непосредственно подчиненных центральным органам<sup>1</sup>, с доведением об этом до сведения соответствующих центральных органов и без непосредственного вмешательства в оперативную деятельность этих предприятий и учреждений, действующих на территории области (края), и организацию их работы применительно к местным условиям. Обл(край)исполкомы имели право приостанавливать, а в случае необходимости и отменять распоряжения этих уполномоченных, с немедленным доведением об этом до сведения соответствующего Народного комиссара.

В области организации и руководства работой нижестоящих советских органов на обл(край)исполкомы возлагалось общее направление их деятельности, надзор за законностью и целесообразностью действий окружных органов, инструктирование, подготовка кадров, а также установление числа членов каждого окрисполкома, разрешение вопросов о создании новых или слиянии существовавших отделов окрисполкомов, образование районных Советов в крупных городах<sup>2</sup>, разрешение вопросов об изменении границ и центров сельсоветов, а также о создании новых сельсоветов<sup>3</sup>.

Компетенция обл(край)исполкомов в области руководства хозяйственным и культурным строительством также была очень широкой. Например, в области промышленности на обл(край)исполкомы возлагалось общее регулирование всей государственной кооперативной и частной промышленности области (края), управление государственными промышленными предприятиями краевого (областного) значения, рекомендации по планам, программам и сметам промышленных предприятий союзного и республиканского подчинения, находившихся на территории области (края).

<sup>1</sup> За исключением учреждений Народного комиссариата по военным и морским делам, воинских частей, органов Наркоминдела, а также областной (краевой) прокуратуры.

<sup>2</sup> С утверждением Президиума ВЦИК.

<sup>3</sup> С последующим уведомлением Президиума ВЦИК.

В области охраны революционного порядка в круг обязанностей и прав обл(край)исполкомов входили: предупреждение и борьба с контрреволюционными и другими преступлениями, направленными против советского строя, с применением в необходимых случаях военной силы; введение чрезвычайных мер охраны революционного порядка собственной властью в случаях, когда не было возможности снестись с органами центральной власти или когда ход событий не допускал никакого промедления; руководство деятельностью милиции и ведомственной охраной; руководство делом регистрации актов гражданского состояния; проведение в жизнь законодательства о религиозных культах; разрешение созыва областных (краевых) съездов, конференций и совещаний, а также — в соответствии с действовавшим тогда законодательством — принятие иностранцев в гражданство РСФСР, прием и разрешение ходатайств о выезде советских граждан за границу и т. д.<sup>1</sup>.

До образования краев и областей многие хозяйственные и социально-культурные организации и учреждения не могли быть отнесены к числу организаций местного значения и не могли быть переданы губисполкомам, так как они охватывали две-три губернии или отдельные части различных губерний. С созданием краевых и областных объединений эти организации и учреждения из ведения центральных органов стали передаваться обл(край)исполкомам. ВЦИК в своем постановлении от 29 ноября 1928 г., принятом на третьей сессии XIII созыва, указал на необходимость в связи с предстоящим завершением районирования передать на местный бюджет большую часть этих организаций и учреждений. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 22 июля 1929 г.<sup>2</sup> было передано на местный бюджет большинство средних профессионально-технических учебных заведений, ряд диспансеров, опытно-показательных учреждений по сельскому хозяйству и т. д.

Быстрые темпы социалистической индустриализации, осуществлявшиеся в соответствии с директивами XIV

<sup>1</sup> Такие большие права вскоре были еще больше расширены для Дальне-Восточного края постановлением ВЦИК и СНК от 7 января 1929 г. (СУ РСФСР 1929 г. № 10, ст. 112).

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1929 г. № 74, ст. 729.

съезда партии, вносили глубокие изменения в соотношение классовых сил внутри страны. Эти изменения характеризовались быстрым ростом численности рабочего класса и усилением его руководящей роли по отношению к трудящемуся крестьянству.

В соответствии с этим роль городских Советов в социалистическом строительстве неуклонно возрастала. Задача укрепления их работы становилась все более актуальной.

Это относилось ко всем городским Советам вне зависимости от того, находились ли они на территории краев и областей или губерний. Обл(край)исполкомы обеспечивали более квалифицированное руководство горсоветами, чем губисполкомы. К тому же особое положение областных (краевых) государственных органов убедительно подчеркивалось уже тем обстоятельством, что городской Совет даже такого крупнейшего хозяйственно-политического центра, как Ленинград, в своей деятельности был подконтролен и подотчетен облисполкому<sup>1</sup>.

Для улучшения работы районных государственных органов большое значение имела реализация решений XIV Всероссийского съезда Советов, поручившего ВЦИК расширить функции этих органов, улучшить руководство их работой и укрепить их кадры за счет работников областного и окружного аппарата<sup>2</sup>.

Решающие успехи политики социалистической индустриализации страны определились уже к концу 1927 года. XV съезд партии вынес решение о всемерном развертывании коллективизации сельского хозяйства и дал директиву о составлении первого пятилетнего плана развития народного хозяйства.

Состоявшаяся в апреле 1929 года XVI партконференция приняла план первой пятилетки, определив размер капитальных вложений в народное хозяйство на 1928—1933 гг. в 64,6 млрд. рублей.

Выполнение стоявших перед страной задач как в области индустриализации, так и социалистической реконструкции сельского хозяйства потребовали дальнейшей перестройки всего аппарата государственного управления в целях приведения его в соответствие с системой народного хозяйства и задачами социалистического строительства.

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1927 г. № 82, ст. 547.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1929 г. № 47—48, ст. 494.

XVI партконференция дала принципиальные указания, в каком направлении должна идти эта перестройка.

«1. Безусловный рост в последние годы проверенных на практической работе кадров, заканчивающееся районирование страны, накапливающийся опыт в области управления народного хозяйства, разработка пятилетнего плана развития народного хозяйства — делают возможным дальнейшие шаги в области децентрализации функций управления, разгрузки союзных и центральных республиканских органов не только от массы мелких дел, но и от известной части оперативных функций, действительного улучшения плановой работы, обеспечивающего разработку реальных и своевременных планов и необходимое сочетание общественной и личной массовой инициативы и самостоятельности с твердой дисциплиной в области выполнения планов и директив центральных органов.

Систематическая переделка аппарата должна идти по линии децентрализации оперативных функций при одновременной централизации планирования и руководства в основных вопросах, по линии создания условий, обеспечивающих как разработку твердых и своевременных планов, так и их полное выполнение»<sup>1</sup>.

Решения XVI партконференции определяли последующую перестройку Советского государственного аппарата. При этом главные мероприятия были направлены на укрепление района, как узлового пункта, где осуществляются директивы партии и Советского государства.

Успешному осуществлению этих задач препятствовало наличие окружного звена в системе местных органов государственной власти. Округа уже сыграли положительную роль как промежуточное звено между областью (краем) и районом и превратились в ненужного посредника между ними. Поэтому XVI съезд партии одобрил решение ЦК партии об упразднении округов и об укреплении районов, подчеркнув, что это мероприятие имеет исключительно важное значение для укрепления партийной организации в деревне, а также для улучшения и упрощения связи ЦК и областей с местами<sup>2</sup>. Съезд поручил ЦК провести все практические меры, связанные с ликвидацией округов и

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 477.

<sup>2</sup> Там же, стр. 563.

укреплением районов и областей, особо подчеркнув, что «при проведении ликвидации округов и перераспределении функций необходимо обеспечить сохранение в полном объеме прав, присвоенных национальным образованиям (автономным областям, нацрайонам и Советам)»<sup>1</sup>, и обеспечить «передачу оперативных функций, прав и материальных ресурсов округа району и горсовету и переброску работников окружных органов в районы»<sup>2</sup>.

В целях предварительной проверки эффективности мероприятий по усовершенствованию системы административно-территориального устройства и дальнейшему укреплению государственного аппарата Президиум ЦИК и СНК СССР приняли постановление от 10 июля 1929 г. «Об опытно-показательных округах»<sup>3</sup>. На основе этого постановления в 5 округах<sup>4</sup> была реорганизована система управления: значительная часть функций, выполняемых окружными государственными органами, была передана райисполкомам, а многие функции районных органов были возложены на сельские Советы. Практика подтвердила целесообразность проведения этих мероприятий.

По постановлению Президиума ЦИК и СНК СССР от 23 июля 1930 г. округа были ликвидированы<sup>5</sup>. Райисполкомам были переданы права окружных исполкомов, и в районы было направлено 90% работников округов. Райисполкомам и городским Советам были переданы находившиеся в ведении окружных исполкомов предприятия и социально-культурные учреждения, за исключением тех, которые на основании особых постановлений подлежали передаче обл(край)исполкомам и центральным органам союзных республик. На районные органы власти было возложено выполнение обязанностей, ранее входивших в сферу деятельности окружных исполкомов. Это усилило роль районных советских органов в разрешении задач хозяйственного и социально-культурного строительства.

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 572.

<sup>2</sup> Там же, стр. 572.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1929 г. № 45, ст. 389.

<sup>4</sup> Это мероприятие было проведено в Винницком округе УССР, в Витебском округе БССР и в 3-х округах РСФСР: Армавирском, Курском и Челябинском.

<sup>5</sup> СЗ СССР 1930 г. № 37, ст. 400.

Райисполком стал осуществлять общее руководство работой колхозов и сельскохозяйственной кооперации; в его сферу было включено наблюдение за работой совхозов и машинно-тракторных станций, разработка и осуществление мероприятий по развитию государственной и кооперативной промышленности, организация промышленных предприятий районного значения и управление ими, проведение мероприятий в области благоустройства, дорожного хозяйства, культурно-социального строительства и т. д.

«Основные положения о районных съездах Советов и райисполкомах», утвержденные постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1930 г.<sup>1</sup>, а также соответствующее Положение ВЦИК<sup>2</sup>, принятое на их основе, подробно определили возлагаемые на районные органы власти задачи и предоставленные им права. Районные органы должны были руководить деятельностью всех районных учреждений, сельских, поселковых и городских (районного подчинения) Советов, а также осуществлять общее наблюдение и контроль за работой находящихся на территории района учреждений и предприятий вышестоящего подчинения.

Ликвидация округов имела своим результатом расширение задач, функций, материальной базы и компетенции не только районных органов власти, но и сельских Советов. Сельские Советы как органы государственной власти должны были встать во главе колхозного движения.

В своем постановлении от 25 января 1930 г.<sup>3</sup> Президиум ЦИК СССР указал, что массовая коллективизация ставит перед Советами новые задачи и поднимает их работу на более высокую ступень. Основным содержанием их работы должно быть вовлечение трудящихся крестьян в колхозы и организационно-хозяйственное укрепление колхозов.

В постановлении указывалось, что все попытки ликвидировать сельские Советы, ослабить или принизить их руководящую роль являются по существу антисоветскими и отражают настроения классовых врагов, стремящихся

<sup>1</sup> СЗ СССР 1930 г. № 52, ст. 545.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1931 г. № 11, ст. 143.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1930 г. № 7, ст. 85.

подорвать диктатуру рабочего класса и ослабить силу ее органов<sup>1</sup>.

Президиум ЦИК СССР наметил практические пути укрепления сельских Советов и признал необходимым произвести перевыборы тех сельских Советов, которые оказались неспособными стать во главе колхозного движения.

В решениях XVI партийного съезда было отмечено: «В связи с тем, что рост коллективизации ставит совершенно по-иному вопрос о роли районных и сельских органов Советской власти как непосредственных руководителей социалистического переустройства деревни, съезд считает, что необходимо всемерное усиление сельсоветов и решительное изменение содержания и методов их работы в сторону все большего охвата вопросов хозяйственного и культурного переустройства деревни»<sup>2</sup>.

В соответствии с этим Президиум ЦИК СССР 3 февраля 1930 г. утвердил Основные положения об организации сельских Советов<sup>3</sup>, в которых устанавливалось, что сельский Совет должен в основном территориально совпадать с колхозом. На него возлагается решение всех вопросов сельского значения; основной его задачей является руководство социалистическим переустройством сельского хозяйства. В условиях ожесточенной классовой борьбы в деревне сельские Советы как органы государственной власти должны решительно пресекать антисоветские выступления кулацких элементов. На сельские Советы возлагалось руководство всеми учреждениями, предприятиями и организациями, состоящими в их ведении, и наблюдение за деятельностью неподведомственных им учреждений, предприятий и организаций, находящихся на их территории. Основные положения предусматривали образование самостоятельных бюджетов во всех сельских Советах.

В соответствии с «Основными положениями» ВЦИК утвердил 1 января 1931 г. республиканское положение о сельских советах<sup>4</sup>.

В связи с ликвидацией округов были внесены значительные изменения в организацию работы городских Советов

<sup>1</sup> СЗ СССР 1930 г. № 7, ст. 85.

<sup>2</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 572.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1930 г. № 16, ст. 172.

<sup>4</sup> СУ РСФСР 1931 г. № 11, ст. 142.

и уточнены их взаимоотношения с обл(край)исполкомами. Города с населением свыше 50 тыс. жителей, а также города, имеющие крупное экономическое или культурно-политическое значение, были выделены в самостоятельные административно-хозяйственные единицы с подчинением городских Советов этих городов непосредственно обл(край)исполкомам или ЦИК союзных и автономных республик, не имеющих областного деления. К городам, выделенным в самостоятельные единицы, присоединялась сельская территория в пределах не более одного района без включения ее в городскую черту. Горсоветы по отношению к присоединенным к ним сельским местностям стали выполнять функции райисполкомов<sup>1</sup>.

Взаимоотношения обл(край)исполкомов с городскими Советами, являвшимися центрами областных (краевых) объединений в связи с ликвидацией округов изменениям не подверглись. Сохранило свою силу постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 октября 1929 г.<sup>2</sup>, регламентировавшее эти взаимоотношения и устанавливавшее, что постановления пленумов этих горсоветов могут быть отменены, изменены или приостановлены областными (краевыми) съездами Советов, обл(край)исполкомами, а в исключительных случаях их президиумами с последующим утверждением обл(край)исполкома. Пленумам горсоветов предоставлялось право обжалования решений обл(край)исполкомов в областной (краевой) съезд Советов, а в период между съездами — в Президиум ВЦИК, без приостановки проведения в жизнь решения обл(край)исполкома. Председатели таких горсоветов не могли одновременно состоять председателями соответствующих обл(край)исполкомов. Пленум и президиум городского Совета имели право под свою ответственность приостанавливать проведение в жизнь распоряжений отделов и управлений обл(край)исполкомов лишь при явном несоответствии данного распоряжения постановлениям центральных или краевых органов власти, с немедленным уведомлением обл(край)исполкома или его президиума. Отделы и управления обл(край)исполкома могли обжаловать решение городского Совета в обл(край)исполком, не приостанавливая проведения его в жизнь.

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1930 г. № 41, ст. 493.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1929 г. № 80, ст. 784.



Также были определены и взаимоотношения областных (краевых) органов власти с районными съездами Советов и райисполкомами, а также взаимоотношения областных (краевых) и районных отделов.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах<sup>1</sup> была значительно расширена материальная база обл(край)исполкомов и нижестоящих советских органов. Этим постановлением были установлены отчисления в местный бюджет от налога с предприятий союзного и республиканского значения, а также отчисления от реализации массовых государственных займов. Были полностью переданы в бюджет АССР и в местные бюджеты доходы от земельных имуществ, торфяных болот, рыболовных и зверобойных угодий союзного значения, а доходы от коммунального и жилищного хозяйства по каждому краю и области стали расходоваться исключительно на нужды этого хозяйства.

Ликвидация округов и задача укрепления районов потребовали коренной перестройки работы областных и краевых советских органов. До этого обл(край)исполкомы осуществляли руководство низовым советским аппаратом через окружные звенья.

ЦИК и СНК СССР в своем постановлении о ликвидации округов от 23 июля 1930 г.<sup>2</sup> предложили правительствам союзных и автономных республик, а также обл(край)исполкомам усилить работу по руководству низовыми органами власти, немедленно установить непосредственную связь с райисполкомами и в этих целях укрепить свой инструкторско-инспекторский аппарат. Позже Президиум ЦИК СССР опубликовал специальное постановление об усилении руководства работой районных органов власти<sup>3</sup>, обязав ЦИК союзных и автономных республик и обл(край)исполкомы немедленно приступить к перестройке форм и методов своей работы, к усилению состава своих организационно-инструкторских отделов, пересмотру всех форм и сроков отчетности, добиваясь ее упрощения и сокращения, в особенности по ведомственной линии. Было указано также на необходимость установления связи орга-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1931 г. № 75, ст. 505.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1930 г. № 37, ст. 400.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1930 г. № 42, ст. 436.

низационного аппарата обл(край)исполкомов с районами и координации работы.

Непосредственным результатом всех этих мероприятий явилось укрепление работы оргинструкторского аппарата обл(край)исполкомов и их президиумов. Были расширены инструкторские отделы: стало практиковаться прикрепление инструкторов к группам экономически однородных районов в целях более глубокого и детального изучения условий и особенностей работы в каждой зоне, изучения кадров низового советского аппарата и оказания им повседневной оперативной помощи в работе.

Для улучшения работы городских Советов большое значение имело постановление Пленума ЦК партии от 15 июня 1931 г. «О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР»<sup>1</sup>. Пленум отметил значительные успехи в развитии городского хозяйства на основе индустриализации страны, указал, что его состояние при бурном росте населения промышленных центров не удовлетворяет растущих потребностей масс, в связи с чем необходимо ускорить темпы развития городского хозяйства и улучшить работу городских Советов.

Положительный опыт деятельности городских Советов нашел свое обобщение и законодательное закрепление в Положении о городских Советах, утвержденном ВЦИК 20 января 1933 г.<sup>2</sup> Были установлены две группы городских Советов: а) городские Советы республиканского и областного (краевого) подчинения и б) городские Советы районного подчинения. К первой группе относились Советы городов, являющихся центрами союзных и автономных республик, краев и областей, или Советы других крупных городов и рабочих поселков, подчиненных непосредственно республиканским или областным (краевым) органам государственной власти по специальным постановлениям Президиума ВЦИК.

Новое Положение значительно расширило компетенцию городских Советов, особенно в области народнохозяйственного планирования, социалистической реконструкции городского хозяйства, социально-культурного строительства. В нем устанавливалось, что городские Советы

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 656—669.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1933 г. № 29, ст. 103.

как органы государственной власти на своей территории руководят подчиненными им учреждениями и предприятиями, разрешают все местные вопросы, руководствуясь в своей работе законами и распоряжениями вышестоящих государственных органов, а также наказами избирателей. Положение четко определяло роль пленума и президиума городского Совета, подчеркивало руководящее значение пленума, конкретизировало задачи и порядок образования секций и депутатских групп, причем их компетенция значительно расширилась. Устанавливалось, что решением городского Совета на секции могло быть возложено выполнение некоторых обязанностей отделов городского Совета и его инспекций.

#### Глава 4. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК В УСЛОВИЯХ ПОБЕДИВШЕГО СОЦИАЛИЗМА

Успешно выполнив план первой пятилетки, СССР вступил в период завершения социалистической реконструкции народного хозяйства. Советские государственные органы должны были сосредоточить свои главные усилия на освоении новых промышленных предприятий и дальнейшем развертывании капитального строительства, на организационно-хозяйственном укреплении колхозов и политико-воспитательной работе среди трудящихся.

Масштабы и сложность задач хозяйственного и социально-культурного строительства потребовали особого внимания к организационным вопросам. XVII съезд партии указал на необходимость поднятия организационной работы до уровня политического руководства и принял специальные постановления по организационным мероприятиям в области партийного и советского строительства.

В частности, в решениях съезда было указано на необходимость установить более четкое и строгое распределение обязанностей между центральными и местными органами наркоматов, повысить роль и обязанности местных областных, краевых и республиканских органов власти, в особенности в деле развития местной промышленности и

сельского хозяйства, сосредоточив в главных управлениях наркоматов руководство только предприятиями действительно союзного значения<sup>1</sup>.

В соответствии с решениями съезда ЦИК и СНК СССР постановлением от 15 марта 1934 г. «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства»<sup>2</sup> ориентировали Советы и исполкомы на необходимость быстрой перестройки руководства всеми отраслями советской и хозяйственной работы применительно к новым задачам и в первую очередь на необходимость укрепления повседневной связи с нижестоящими звеньями хозяйственного и управленческого аппарата.

В целях осуществления этих задач была ликвидирована во всех советских и хозяйственных органах функциональная система построения аппарата и внимание руководителей советских и хозяйственных органов было сосредоточено на вопросах непосредственного руководства, правильного подбора, расстановки и воспитания кадров, организации проверки исполнения решений и оказания повседневной помощи периферийным работникам.

Расширение задач хозяйственного и социально-культурного строительства, необходимость приближения государственных органов к объектам руководства обусловили необходимость внесения существенных изменений в систему административно-территориального устройства, созданную на основе экономического районирования в период социалистической индустриализации страны. Непосредственное руководство районами после ликвидации округов стали осуществлять краевые и областные государственные органы. Но при огромных размерах этих административно-территориальных единиц невозможно было обеспечить повседневное, конкретное и дифференцированное руководство<sup>3</sup>.

Аналогичные затруднения возникли и в тех крупных республиках, которые областного деления не имели, а

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 772.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1934 г. № 15, ст. 103.

<sup>3</sup> Достаточно отметить, что Западно-Сибирский край занимал 900 тыс. кв. км, т. е. площадь, почти равную Италии, Испании и Португалии, вместе взятых. В крае было 122 сельских района и 2326 сельских Советов с населением в 6,6 млн. человек.

руководство многочисленными районами и городами осуществлялось непосредственно республиканскими органами.

Эти обстоятельства послужили основанием для разукрупнения областей и краев в РСФСР и для введения областного деления в ряде республик, до этого областей не имевших.

В постановлении XVII съезда партии было отмечено, что к числу важнейших мероприятий по улучшению работы советских, хозяйственных и партийных организаций относились «дальнейший разворот районирования — ликвидация округов, создание новых районов и организация политических отделов МТС и совхозов, приблизивших руководство к селу, к колхозу и исправивших крупнейшие недостатки работы в деревне, организация областей на Украине, разукрупнение некоторых областей и краев и т. п.»<sup>1</sup>.

Областное деление было введено в Украинской ССР и в Казакской АССР<sup>2</sup> (1933 год), в последующие же годы были разделены: Северо-Кавказский край на Азово-Черноморский и Северо-Кавказский<sup>3</sup>, Уральская область — на Свердловскую, Челябинскую и Обско-Иртышскую области<sup>4</sup>, Нижне-Волжский край — на Саратовский и Сталинградский<sup>5</sup>, увеличилось количество областей на Дальнем Востоке. В 1935 году было произведено разукрупнение Горьковского, Средне-Волжского, Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского краев<sup>6</sup>, а также четырех областей: Московской, Западной, Ленинградской и Ивановской промышленной<sup>7</sup>. Этот процесс продолжался и в последующие годы.

Но рост количества областных объединений, уменьшение размеров их территории не сопровождалось сужением объема компетенции местных государственных органов. Наоборот, бурное развитие народного хозяйства требова-

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 766.

<sup>2</sup> СУ УССР 1932 г. № 5, ст. 28; № 22—23, ст. 138; № 28, ст. 170 и СУ РСФСР 1934 г. № 3, ст. 18.

<sup>3</sup> СУ РСФСР 1934 г. № 5, ст. 33.

<sup>4</sup> СУ РСФСР 1932 г. № 5, ст. 35.

<sup>5</sup> СУ РСФСР 1934 г. № 5, ст. 34.

<sup>6</sup> СУ РСФСР 1934 г. № 12, ст. 84.

<sup>7</sup> СУ РСФСР 1935 г. № 4, ст. 35.

ло не только более четкого разграничения обязанностей между центральными и местными советскими органами, но и дальнейшего усиления влияния местных органов государственной власти и управления на процесс хозяйственного развития, повышения их организаторской роли, расширения их контрольных функций.

XVII съезд партии, в частности, указал на необходимость «вместо уполномоченных наркоматов в областях и краях создать областные и краевые управления тяжелой, легкой и других отраслей промышленности, возложив на них обязанность управления всей местной промышленностью и одновременно выполнения поручения соответствующего наркома»<sup>1</sup>.

На основе этих указаний были сделаны практические шаги к перестройке работы.

В соответствии с постановлением ЦИК СССР от 10 августа 1934 г.<sup>2</sup> в союзных и автономных республиках были образованы Народные комиссариаты местной промышленности. В составе аппарата обл(край)исполкомов были созданы специальные управления местной промышленности. На областные (краевые) исполкомы было возложено непосредственное руководство и управление всей производственно-хозяйственной и финансовой деятельностью предприятий местной промышленности, а также новым промышленным строительством, назначение руководящих кадров предприятий. По постановлению СНК СССР от 29 сентября 1934 г.<sup>3</sup> обл(край)исполкомам в качестве базы для развертывания местной промышленности были переданы сотни предприятий из системы тяжелой, легкой, лесной и пищевой промышленности союзного и республиканского подчинения.

Позже материальная и финансовая база местной промышленности еще более расширилась в связи с постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 июня 1935 г.<sup>4</sup> В ведении наркоматов местной промышленности были оставлены лишь вопросы руководства, регулирования, планирования и учета работы, управление лишь непосредственно им подчиненными предприятиями, хозорганами и учреждениями.

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 772.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1934 г. № 42, ст. 328.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1934 г. № 51, ст. 398.

<sup>4</sup> СЗ СССР 1935 г. № 34, ст. 296.

Оперативное же управление основной массой предприятий стало осуществляться местными органами.

Концентрация внимания местных советских органов на вопросах укрепления местного хозяйства не снимала с них задачи оказания максимальной помощи предприятиям республиканского и союзного подчинения, равно как и наблюдения за работой этих предприятий.

Областные (краевые) советские органы, осуществляя через свой аппарат непосредственное управление промышленными предприятиями областного (краевого) подчинения, вместе с тем руководили всей работой нижестоящих Советов по развитию местной промышленности и промысловой кооперации.

Наиболее ответственным участком работы местных советских органов являлось осуществление мероприятий по организационно-хозяйственному укреплению колхозов на основе Примерного устава сельскохозяйственной артели, улучшение работы совхозов и МТС, борьба за подъем всех отраслей социалистического сельского хозяйства.

В январе 1933 года Объединенный пленум ЦК и ЦИК ВКП(б) принял постановление «О целях и задачах политических отделов МТС и совхозов»<sup>1</sup>. Выполнение этого постановления превратило МТС в центры не только хозяйственно-технического, но и политического, а также организационного руководства широкими массами колхозного крестьянства. Начальники политотделов МТС непосредственно подчинялись политсектору МТС краевого (областного) земельного управления<sup>2</sup>. Деятельность политотделов положительно отразилась на работе райисполкомов и сельских Советов.

В связи с образованием новых экономических центров вокруг МТС XVII съезд партии поручил ЦК «создавать новые самостоятельные районы или в менее мощных центрах МТС — подрайоны, а политотделы МТС по мере необходимости преобразовывать в райкомы или подрайкомы»<sup>3</sup>. В соответствии с этим решением ноябрьский (1934 г.) Пленум ЦК партии указал на «...необходимость завершения, начатого еще при ликвидации округов, районирова-

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 730.

<sup>2</sup> Там же, стр. 771.

<sup>3</sup> Там же, стр. 730.

ния и полного приближения органов управления к селу...»<sup>1</sup> и предложил разукрупнить большие районы. В результате общее количество сельских районов в СССР увеличилось с 2443 в 1934 году до 3463 в 1938 году.

Победа социализма в СССР и принятие в декабре 1936 года Чрезвычайным VIII съездом Советов СССР новой Конституции социалистического государства открыли новую эпоху в деятельности Советов.

С введением всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании изменился порядок образования центральных и местных органов государственной власти, изменилась и их структура. Вместо многозвенной, ступенчатой системы съездов Советов был установлен порядок организации представительных народных органов путем прямых выборов непосредственно самими гражданами, достигшими избирательного возраста. При сохранении единства советской государственной власти сверху донизу была установлена четкая разграничительная линия между представительными органами государственной власти — Советами и их исполнительными и распорядительными органами.

Конституция 1936 года упразднила институт президиумов местных органов государственной власти. В новых условиях оказалось излишним и неприемлемым установленное прежними республиканскими конституциями право областных (краевых) органов власти приостанавливать проведение в жизнь распоряжений центральных органов отраслевого управления, равно как и право райисполкомов приостанавливать распоряжения отделов и управлений областных (краевых) исполнительных комитетов.

Новая Конституция законодательно закрепила сессионную форму деятельности Советов и непосредственную связь депутатов с территориальными, а не производственными избирательными округами.

В связи с принятием Конституции 1936 года большие изменения были внесены в порядок вхождения автономных республик в состав краевых объединений. В связи с ростом хозяйства и социально-культурного строительства в автономных республиках отпали основания, обусловившие в свое время целесообразность вхождения автоном-

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. II, изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, стр. 806.



ных республик в состав краевых объединений. Автономные республики стали входить непосредственно в союзные республики. Однако возможность вхождения автономных областей в состав краевых объединений была предусмотрена и новой Конституцией.

Областной Совет депутатов трудящихся автономной области является местным органом государственной власти, так как автономная область, в отличие от республики, не является государством. Однако специфические особенности этой области ставят ее в особое положение по сравнению с обычными административными областями. Автономная область имеет представительство в Совете Национальностей Верховного Совета СССР и должна управляться на основе специального Положения, учитывающего ее национальные особенности. Это Положение должно приниматься областным Советом депутатов трудящихся автономной области и представляться им на утверждение Верховного Совета союзной республики, в состав которой входит автономная область. Согласно ст. 15 Конституции Союза ССР 1924 года каждая автономная область посылала в Совет Национальностей по одному представителю; по Конституции 1936 года это представительство увеличилось в пять раз.

Конституция СССР 1936 года и основанные на ней конституции союзных и автономных республик расширили и уточнили предметы ведения местных Советов депутатов трудящихся, определили структуру их исполнительных и распорядительных органов и точные сроки их полномочий, а также установили нормы для избрания местных Советов от сельского до областного (краевого).

Согласно Конституции СССР 1936 года и конституциям союзных республик компетенция местных Советов чрезвычайно широка. Советы депутатов трудящихся руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, содействуют усилению обороноспособности страны, устанавливают местный бюджет, руководят местным хозяйственным и культурным строительством.

Конституция СССР 1936 года законодательно закрепила наличие областного административно-территориального деления в трех союзных республиках — РСФСР,

Украинской и Казахской ССР. В них насчитывалось тогда 34 области и пять краев в составе РСФСР.

По Конституции СССР 1936 года образование новых краев и административных областей утверждалось общесоюзными органами государственной власти. Фактически это явилось законодательным закреплением сложившейся практики, так как представления высших органов власти союзных республик по таким вопросам всегда направлялись на утверждение соответствующих общесоюзных органов, хотя Конституция СССР 1924 года и не требовала этого, а по Конституции РСФСР 1925 года утверждение краевых и областных объединений входило в компетенцию Всероссийского съезда Советов и ВЦИК (п. «в» ст. 17).

В течение первых десяти лет после принятия Конституции СССР 1936 года количество административных областей и краев увеличилось более, чем в три с половиной раза. Если в 1937 году на территории СССР было 34 области, то в 1938 году их стало 62, в 1944 году — 98, а в 1947 году — 123. Это был закономерный процесс, обусловленный бурным развитием производительных сил, стремительными темпами роста народного хозяйства, изменением межобластных и внутриобластных экономических связей, необходимостью обеспечить конкретное руководство фабриками, заводами, совхозами, МТС, колхозами.

Значительное увеличение количества областей в течение первого десятилетия после принятия Конституции СССР было вызвано:

а) введением областного деления в 1938—1939 гг. в Белорусской, Узбекской, Киргизской, Таджикской и Туркменской союзных республиках;

б) разукрупнением некоторых областей и краев;

в) вхождением в состав СССР новых территорий в связи с воссоединением украинского и белорусского народов.

Процесс дальнейшего усовершенствования административно-территориального деления в соответствии с ростом хозяйственного и социально-культурного строительства неуклонно развивался и позже. Поэтому нельзя согласиться с мнением тех исследователей, которые, констатируя, что с 1938 по 1950 год количество областей увеличилось в два раза, утверждают, будто «в дальнейшем областное

деление не подвергалось каким-либо существенным изменениям и приняло более стабильный характер»<sup>1</sup>.

Такой ошибочный вывод делался, очевидно, потому, что количество областей в 1957 году почти полностью совпало с их количеством в 1947 году (соответственно 123 и 122). Но механическое сопоставление начальных и конечных цифр в данном случае вовсе не отражает действительного процесса изменения областного деления. Фактически в этот период происходили большие изменения в сети областей: а) были образованы новые области: в РСФСР — Арзамасская, Балашовская, Белгородская, Каменская, Липецкая, Магаданская<sup>2</sup>; в УССР — Черкасская<sup>3</sup>; в Туркменской ССР — Красноводская<sup>4</sup>; б) некоторые области были упразднены (Барановичская, Бобруйская, Пинская, Полесская и Полоцкая в БССР)<sup>5</sup>; Сталинобадская<sup>6</sup>, Гармская и Кулябская<sup>7</sup> — в Таджикской ССР; в) была предпринята попытка введения областного деления в Азербайджанской, Грузинской, Латвийской, Литовской и Эстонской союзных республиках, а также в Башкирской и Татарской автономных республиках. Однако это мероприятие себя не оправдало, и административные области вскоре же после своего образования были упразднены<sup>8</sup>. То же самое необходимо сказать и о попытке введения окружного деления в Армянской, Молдавской и Карело-Финской союзных республиках и в Дагестанской автономной республике: в 1952 году здесь было образовано 13 административных округов, которые уже в 1953 году были упразднены<sup>9</sup>.

В некоторых союзных республиках в результате сокращения количества областей создалось своеобразное положение, когда областное деление сохранялось лишь на

<sup>1</sup> В. А. Барактян, Р. С. Павловский, Создание и развитие советского административно-территориального устройства («Ученые записки Харьковского юридического института», г. XI, вып. I, X, стр. 124), см. также Д. Л. Златопольский, Государственное устройство СССР, Госюриздат, 1960, стр. 279.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1954 г. № 1, ст. ст. 1—5.

<sup>3</sup> Там же, ст. 6.

<sup>4</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1952 г. № 9.

<sup>5</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1954 г. № 1, ст. 7.

<sup>6</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1951 г. № 8.

<sup>7</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1955 г. № 15, ст. 307.

<sup>8</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1953 г. № 6, 7.

<sup>9</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1953 г. № 6 и 7.

небольшой части территории республики. Например, в Таджикской ССР сохранились лишь Горно-Бадахшанская автономная область, а сельские районы, ранее входившие в состав административных областей — Сталинабадской<sup>1</sup>, Гармской и Кулябской<sup>2</sup>, упраздненных в период 1951—1955 гг., подчинены непосредственно республиканским органам, а также районы Ленинабадской области, упраздненной в марте 1962 года.

Такое же положение наблюдалось в Киргизской ССР, в которой сохранилась лишь Ошская область, а районы упраздненных Джелал-Абадской, Иссык-Кульской, Фрунзенской и Тяньшаньской областей были непосредственно подчинены республиканским государственным органам.

Эволюция нижестоящих звеньев системы административно-территориального устройства в основном сводилась к следующему.

В стране неуклонно происходило увеличение общего количества индустриальных центров и рост городского населения. Высокие темпы развития социалистической промышленности, освоение новых месторождений полезных ископаемых, организация совхозов явились причиной бурного роста новых и расширения старых городов и рабочих поселков.

В 1913 году в современных границах СССР проживало 159,2 млн. чел., из них в городах только 28,1 млн. чел. или 18% населения. В 1939 году на этой территории из 170,6 млн. чел. в городах проживало уже 56,1 млн. чел. или 33%, а на первое июля 1961 года из 218,0 млн. чел. в городах проживало уже 110,0 млн. чел. или 50% населения<sup>3</sup>.

По данным на 1 октября 1938 г. в СССР было 808 городов и 942 поселка городского типа<sup>4</sup>, на 1 января 1947 г. эти цифры увеличились соответственно до 1380 и 1982<sup>5</sup>, а

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1951 г. № 8.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1955 г. № 15, ст. 307.

<sup>3</sup> «Народное хозяйство в СССР в 1960 г. Статистический сборник», Госстатиздат, 1961, стр. 9.

<sup>4</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 октября 1938 г.», изд-во «Власть Советов», 1938, стр. XVII.

<sup>5</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1947 г.», изд-во «Известия», 1947, стр. 5.

на 1 июня 1961 г. в СССР было уже 1699 городов и 3181 поселок<sup>1</sup>.

Наиболее крупные города в СССР являются городами республиканского (ССР и АССР) и областного (краевого) подчинения; города, имеющие меньшее хозяйственное и культурное значение, подчинены краям, районам или же более крупным городским центрам. По данным на 1 июля 1961 г. из 1699 городов, находившихся на территории СССР, 617 являлись городами республиканского, областного (краевого) и окружного подчинения; из них 147 имели присоединенные к ним сельские Советы<sup>2</sup>. Территория наиболее крупных городов делится на городские районы, возглавляемые районными Советами города, подчиненными соответствующему городскому Совету. По данным на 1 января 1958 г. в СССР было 413 городских районов, а на 1 июля 1961 г. их количество сократилось до 337, что явилось непосредственным результатом мероприятий по упрощению и удешевлению государственного аппарата.

Отмеченная выше дифференциация городов является показателем гибкости советской государственной системы. О том же свидетельствует и порядок преобразования одних населенных пунктов и их государственных органов в другие. Характерен в этом отношении не только перевод городов из одной группы в другую<sup>3</sup> в связи с их развитием, но и перевод сельских населенных пунктов в поселки городского типа, а также преобразование многих поселков городского типа в города районного, окружного и даже областного (краевого) подчинения. Эти преобразования населенных пунктов, обусловленные развитием экономики, сопровождаются внесением необходимых изменений и в структуру соответствующих государственных органов, в структуру их рабочего аппарата (отделы и управления исполкомов).

Количество сельских районов за период с 1936 по 1958 год не претерпело таких больших изменений, какие наблюдались за эти годы в областном делении или в городах и рабочих поселках. Это объясняется, с одной стороны,

<sup>1</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик, Дополнение к справочнику выпуска 1960 г.», изд-во «Известия», 1961, стр. 3.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Например, городов районного подчинения в города областного (краевого) подчинения.

тем обстоятельством, что ко времени принятия Конституции СССР 1936 года районы существовали повсеместно уже в течение ряда лет, в то время как большинство союзных республик областного деления еще не имело. С другой стороны, изменения в экономике, связанные с бурным развитием социалистической промышленности, в большей степени отражались на городах, чем на сельских районах (рост населения, увеличение объема промышленности, коммунального строительства и т. д.).

Изменения в районном делении, в основном, сводились к тому, что в него вносились лишь частичные коррективы, производилось укрупнение мелких районов или частичное разукрупнение отдельных больших районов. В СССР на 1 января 1947 г. насчитывалось 4250 сельских районов<sup>1</sup>, на 1 марта 1954 г.—4368<sup>2</sup>, а на 1 января 1958 г.—4053<sup>3</sup>. Увеличение количества сельских районов в первые послевоенные годы объяснялось главным образом введением районного деления в тех союзных республиках, в которых до этого существовали уезды и волости (Латвийская, Литовская, Эстонская ССР и т. д.).

Во второй половине 50-х годов количество сельских районов значительно сократилось в связи с мероприятиями по упрощению и удешевлению государственного аппарата и повышению качества его работы. По данным на 1 июля 1961 г. в СССР было 3433 сельских района<sup>4</sup>. Сокращению сети районов благоприятствовало объединение мелких колхозов, проведенное в 1950 году, и укрупнение сельских Советов, проведенное в 1954 году.

В результате укрупнения сельских Советов их количество значительно сократилось. Если в 1949 году на территории СССР было 74813<sup>5</sup>, то на 1 июля 1961 г. эта цифра уменьшилась до 41065<sup>6</sup> сельских Советов.

<sup>1</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1947 г.», изд-во «Известия», 1947, стр. V.

<sup>2</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 марта 1954 г.», изд-во «Известия», 1954, стр. V.

<sup>3</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1958 г.», изд-во «Известия», 1958, стр. 5.

<sup>4</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 мая 1949 г.», изд-во «Известия», 1949, стр. V.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик. Дополнение справочника к выпуску 1960 г.», изд-во «Известия», 1961, стр. 3.

Укрупнение районов и сельских Советов способствовало успешному проведению мероприятий по укреплению материальной базы, расширению компетенции и повышению качества работы районных и сельских Советов и их исполнительных комитетов.

Мероприятия, проводимые Коммунистической партией, обеспечили решительное повышение организаторской роли местных Советов и их исполкомов в хозяйственном и культурном строительстве на основе укрепления коллегиальности руководства, последовательного осуществления принципа демократического централизма, дальнейшего развития социалистической демократии, борьбы с нарушениями социалистической законности. Была укреплена материальная база и расширена компетенция местных Советов и их исполкомов, в особенности краевых и областных.

## Глава 5. ХОД И ИТОГИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Большие задачи, стоящие перед советским народом и государством, потребовали перестройки работы государственных органов и совершенствования административно-территориального устройства союзных республик. Большое значение в этом отношении имели решения XX, XXII и XXIII съездов Коммунистической партии Советского Союза.

Так, в решениях XX съезда было указано, что «великие задачи коммунистического строительства требуют дальнейшего повышения творческой активности и инициативы трудящихся, еще более широкого участия масс в управлении государством, во всей его организаторско-хозяйственной деятельности. Для этого необходимо всемерно развивать советский демократизм, настойчиво улучшать работу всех советских органов в центре и на местах, укреплять их связь с массами»<sup>1</sup>.

Пути дальнейшего улучшения деятельности местных Советов и их исполнительных и распорядительных орга-

<sup>1</sup> «XX съезд КПСС. Стенографический отчет», т. II, Госполитиздат, 1956, стр. 422—423.

нов были подробно изложены в постановлении ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами»<sup>1</sup>.

Коммунистическая партия Советского Союза, восстановив ленинские нормы партийной и государственной жизни, обеспечивала мощный рост творческой активности народа, широкое развитие социалистической демократии. Все это было связано с задачами дальнейшего повышения качества работы государственных органов, широкого использования ими научных основ руководства хозяйственными и общественными делами, улучшения структуры аппарата управления, совершенствования форм и методов деятельности государственных органов, укрепления их связи с трудящимися массами.

Многие из мероприятий, направленных на осуществление этих задач, были тесно связаны с вопросами административно-территориального устройства союзных республик. В целях дальнейшего развития экономики СССР была предпринята попытка перейти от управления промышленностью и строительством через отраслевые министерства и ведомства к новым формам руководства по территориальному принципу через систему совнархозов, создаваемых в экономических административных районах на основе существующего административно-территориального устройства<sup>2</sup>.

На основании Закона от 10 мая 1957 г. Верховные Советы союзных республик образовали 105 экономических административных районов. Разнообразие условий в отдельных союзных республиках не могло, разумеется, не оказать влияния на порядок образования экономических административных районов, на их производственный облик, экономическую мощь, на соотношение территории экономических административных районов с территорией краев и областей. В одних республиках большинство экономических административных районов формировалось путем объединения территории нескольких областей без изменения их границ (Украинская, Казахская и в начальный период организации — Узбекская ССР).

<sup>1</sup> «Справочник партийного работника», Госполитиздат, 1957, стр. 448.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 11, ст. 275



В других случаях вся территория союзной республики рассматривалась как единый экономический административный район и там создавался один совнархоз вне зависимости от наличия или отсутствия областного деления. В РСФСР же экономические административные районы территориально совпадали с границами административных областей, за исключением лишь Ленинградского района, в который наряду с Ленинградом и Ленинградской областью вошли также Псковская и Новгородская области.

Формирование экономических административных районов с ориентацией на явно устаревшие границы административных областей и краев не могло не вызвать целого ряда отрицательных последствий: во многих случаях эти районы оказались маломощными. Механическое объединение областей, созданных десятки лет назад при совершенно ином уровне развития производительных сил, не обеспечивало должной четкости в производственном профиле экономического административного района. Кроме того, в районе, охватывающем ряд областей, трудно было обеспечить должную координацию работы совнархоза с несколькими исполкомами областных Советов, равно как и партийное руководство работой совнархозов, поскольку на территории экономического административного района находилось несколько обкомов партии. Эти организационные вопросы гораздо легче разрешались в однообластных экономических административных районах, но зато многие из этих районов были экономически маломощными. С другой стороны, в такой крупной республике, как РСФСР, центральным государственным органам было трудно осуществлять руководство 70 совнархозами и большим количеством исполкомов областных и краевых Советов.

Во многих случаях экономические административные районы, сформированные на основе устаревших областных границ, не обладали необходимой экономической организованностью: в основе их территориального построения не было никаких научных обоснований. В целом ряде случаев целостные, однородные экономические зоны оказались искусственно разделенными на обособленные территориальные участки, в границах которых осуществляли деятельность два-три совнархоза. В частности, на части был разделен экономически единый район Курской магнитной аномалии. Жизнь вскоре же показала непригодность не только административного дробления экономиче-

ски однородных зон, но и преимущество крупных экономических районов перед мелкими, поскольку последние не располагали необходимой производственной мощностью, не могли с должным эффектом осуществлять кооперирование промышленности и т. п.

Ноябрьский (1962 г.) Пленум ЦК КПСС указал на необходимость укрупнения совнархозов. В соответствии с этим Президиум Верховного Совета РСФСР постановил образовать в республике 24 экономических района вместо 67 существовавших до этого<sup>1</sup>. В Украинской ССР количество экономических административных районов было сокращено с 14 до 7, а в Киргизской, Таджикской, Туркменской и Узбекской ССР вместо четырех республиканских совнархозов был создан единый межреспубликанский совнархоз.

Историческое значение и сложность задачи создания материально-технической базы коммунизма особо подчеркивают важность и необходимость органической увязки мероприятий по созданию крупных географических зон как с формированием экономических районов, так и с усовершенствованием административно-территориального устройства союзных республик.

Так, в решениях XXI съезда КПСС было отмечено, что «выделение крупных экономико-географических районов в планировании способствует правильному географическому размещению и наиболее экономичной территориальной организации народного хозяйства Советского Союза»<sup>2</sup>. До перестройки управления промышленностью и строительством (в соответствии с законом от 10 мая 1957 г.) в СССР было 13 таких районов. В дальнейшем их количество было увеличено и их роль еще более возросла. ЦК КПСС и Совет Министров СССР 26 апреля 1961 г. приняли постановление «Об экономическом районировании СССР и организации советов по координации и планированию в крупных экономических районах»<sup>3</sup>, в котором было отмечено, что дальнейшее развитие народного хозяйства настоятельно диктует необходимость усиления хозяйственных связей не только внутри отдельных экономических

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 52, ст. 780.

<sup>2</sup> «Внеочередной XXI съезд КПСС. Стенографический отчет», Госполитиздат, 1959, т. II, стр. 507—508.

<sup>3</sup> СП СССР 1961 г. № 8, ст. 59.

административных районов, но и между отдельными союзными республиками и административными районами.

В принятой XXII съездом КПСС новой Программе партии подчеркнута, что наряду с совершенствованием работы внутри экономических административных районов «будет также усиливаться координация деятельности экономических органов с тем, чтобы лучше организовать планомерное комплексное развитие хозяйства крупных экономических районов»<sup>1</sup>.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР 30 мая 1963 г. приняли постановление «Об образовании плановых комиссий и советов по координации развития народного хозяйства экономических районов СССР»<sup>2</sup>. Эти органы созданы в целях всестороннего изучения экономики и обеспечения комплексного развития хозяйства экономических районов СССР, выявления дополнительных резервов, установления более тесной связи Госплана СССР и союзных республик с совнархозами и предприятиями, а также в целях широкого привлечения трудящихся к разработке хозяйственных планов.

Рациональная организация территории того или иного экономического района обусловлена не только целесообразностью объединения в его границах значительной территории, но и строгим соблюдением принципов экономического районирования в формировании входящих в его состав крупных административно-территориальных объединений — краев и областей как целостных производственных комплексов.

Важность и значение тесной связи экономико-географического района с наиболее крупными административно-территориальными звеньями, т. е. областями и краями, были организационно закреплены указанием ЦК КПСС и Совета Министров СССР на необходимость включения в состав экономических советов географических районов первых секретарей областных (краевых) комитетов партии, председателей исполкомов областных и краевых Советов депутатов трудящихся и председателей обл(край)-планов.

<sup>1</sup> «XXII съезд КПСС. Стенографический отчет», Госполигиздаг, 1962, т. III, стр. 293.

<sup>2</sup> СП СССР, 1963 г. № 11, ст. 115.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 мая 1963 г., равно как и в принятых на его основе постановлениях ЦК компартий и Советов Министров союзных республик<sup>1</sup>, также подчеркивалось, что в состав Совета по координации развития народного хозяйства экономических районов должны входить наряду с председателями совнархозов первые секретари обкомов партии и председатели исполкомов областных Советов, председатели облпланов, начальники производственных колхозно-совхозных управлений и другие местные работники.

Усовершенствование административно-территориального устройства союзных республик приобрело особое значение в свете задач, поставленных XXII съездом КПСС, отраженных в новой Программе партии.

В Программе КПСС подчеркивается, что главное внимание во всех звеньях планирования и руководства должно быть сосредоточено на наиболее рациональном и эффективном использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов, природных богатств и устранении излишних издержек.

Все это находится в органической связи с вопросами административно-территориального устройства союзных республик. «Развернутое строительство коммунизма,— говорится в Программе КПСС,— требует все более рационального размещения промышленности, которое обеспечит экономию общественного труда, комплексное развитие районов и специализацию их хозяйств, устранил чрезмерную скученность населения в крупных городах, будет содействовать преодолению существенных различий между городом и деревней, дальнейшему выравниванию уровней экономического развития районов страны»<sup>2</sup>.

Рациональное размещение производства предполагает оформление каждого края, каждой области как экономического комплекса, требует совпадения административных границ с экономическими. Вместе с тем правильная орга-

<sup>1</sup> См., например, постановление ЦК Коммунистической партии Казахстана и Совета Министров Казахской ССР от 30 августа 1963 г. «О плановой комиссии Казахстанского экономического района и об образовании Советов по координации развития народного хозяйства экономических районов Казахской ССР» («Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1963 г. № 39).

<sup>2</sup> «XXII съезд КПСС, Стенографический отчет», Госполитиздат, 1962, т. III, стр. 281—282.

низация территории краев и областей на основе экономических признаков создает необходимые условия как для установления тесных контактов местных Советов депутатов трудящихся с расположенными на их территории предприятиями и учреждениями вышестоящего подчинения, так и для повышения организаторской роли этих государственных органов в хозяйственном и социально-культурном строительстве.

Дальнейшее усовершенствование административно-территориального устройства союзных республик не сводилось к внесению необходимых коррективов в сетку краев и областей. Его необходимым компонентом являлся пересмотр сети сельскохозяйственных районов в союзных республиках вне зависимости от наличия в них областного деления. За последние годы количество сельскохозяйственных районов повсеместно сокращалось. Это было закономерным явлением, обусловленным развитием социалистического сельского хозяйства, организационно-хозяйственным укреплением колхозов и совхозов, повышением квалификации кадров, укрупнением колхозов и сельских Советов, улучшением транспорта и связи (телефонизации, радиофикации) и т. п.

Но изменения, проведенные в областном административно-территориальном устройстве, нельзя считать достаточными.

В своей территориальной основе сеть административных областей во всех республиках осталась неизменной: в нее во второй половине пятидесятых годов, а также в 1961—1962 гг. были внесены лишь частичные изменения путем упразднения отдельных наиболее маломощных областей, да и это проводилось в редких случаях. Следовательно, в то время, когда экономические районы с 1957 года изменились весьма значительно, укрупнившись в несколько раз, их составные территориальные части — области и края — остались, как правило, в своих прежних, устаревших границах. Налицо была явная диспропорция в развитии отдельных звеньев системы экономического районирования.

Основным направлением в перестройке сети сельских районов во второй половине пятидесятых годов было их частичное укрупнение, но это производилось не в плановом порядке (в масштабе республик), а лишь в виде ежегодных частичных поправок, осуществляемых путем укруп-

нения отдельных наиболее маломощных районов и сельских Советов.

В качестве характерного примера рассмотрим ход этого процесса в Белорусской ССР. В начале 1954 года здесь были упразднены 5 областей: Барановичская, Бобруйская, Пинская, Полесская и Полоцкая<sup>1</sup>, а в январе 1960 года — Молодечненская<sup>2</sup>. Вместе с сокращением количества областей в республике систематически проводилось упразднение мелких сельских районов либо путем объединения смежных районов без изменения их границ, либо путем перераспределения их территории между соседними районами. В 1956 году в Брестской, Витебской, Гомельской, Гродненской и Минской областях были упразднены 11 районов<sup>3</sup>, а в следующем году в Брестской и Молодечненской областях — еще три<sup>4</sup>. В 1959 году этот процесс продолжался во всех 7 областях: были снова упразднены 14 районов, в том числе 4 района в Брестской области<sup>5</sup>. В 1960—1961 гг. количество районов было сокращено на 16<sup>6</sup>, а в апреле 1962 года еще на 8<sup>7</sup>. Другими словами, сокращение сети районов проводилось почти ежегодно, в течение 7 лет было упразднено 52 района. Впоследствии, в соответствии с перестройкой управления народным хозяйством по так называемому производственному принципу Президиум Верховного Совета Белорусской ССР Указом от 12 декабря 1962 г. упразднил еще 46 районов, сократив их количество в республике со 123 до 77<sup>8</sup>.

Таким же непрерывным частичным изменениям подвергалась и сеть сельских Советов. Их количество также неуклонно сокращалось. В 1956 году в СССР сельских Советов уменьшилось на 242, в 1957 году — на 558, в 1958 году — на 1041, в 1959 году — на 4971; в 1960 году — на 2294 и в 1961 году — на 633<sup>9</sup>. Таким образом, в течение шести лет общее количество сельских Советов в СССР

<sup>1</sup> «Сборник законов БССР и указов Президиума Верховного Совета», 1956, Минск, стр. 125.

<sup>2</sup> СЗ БССР 1960 г. № 2, ст. 10.

<sup>3</sup> СЗ БССР 1956 г. № 12, ст. 271.

<sup>4</sup> СЗ БССР 1957 г. № 7, ст. 175 и № 10, ст. 250.

<sup>5</sup> СЗ БССР 1959 г. № 3, ст. 63; № 9, ст. 186; № 10, ст. 196; № 12, ст. ст. 217 и 218; № 13, ст. 233.

<sup>6</sup> СЗ БССР 1960 г. № 2, ст. 11; СЗ БССР 1961 г. № 3, ст. 18.

<sup>7</sup> СЗ БССР 1962 г. № 13, ст. 81.

<sup>8</sup> СЗ БССР 1962 г. № 41, ст. 357.

<sup>9</sup> «Советы депутатов трудящихся» 1962 г. № 3, стр. 101—102.

уменьшилось на 9739 единиц. Однако несмотря на такую значительную перестройку среднее количество населения, приходившееся на один сельсовет, далеко выходило за пределы особенностей союзных республик. Достаточно сказать, что в ряде республик с высокой плотностью населения и удобными путями сообщения сельские Советы объединяли меньшее количество населения, чем в тех республиках, где плотность населения была ниже, а развитие транспорта хуже. Например, в 1962 году на один сельский Совет в Украинской ССР приходилось в среднем 2600 человек, в Белорусской ССР — 3500, в Латвийской ССР — 1500, в Туркменской ССР — 4000, в Таджикской ССР — 6500 человек<sup>1</sup>.

Наиболее крупные изменения в административно-территориальном устройстве союзных республик были проведены в конце 1962 — в начале 1963 года. Эти мероприятия были связаны с перестройкой руководства народным хозяйством по производственному принципу.

В соответствии с решениями мартовского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС было опубликовано постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 марта 1962 г. «О перестройке управления сельским хозяйством»<sup>2</sup>, на основе которого было образовано на территории союзных республик 961 производственное управление.

В ряде случаев на территориальном массиве производственного колхозно-совхозного управления оказалось 2—3 сельских района. Другими словами, временно возникло расхождение между административно-территориальным районным делением и пространственными зонами производственных управлений.

В целях устранения этого разрыва было решено укрупнить сельские районы до масштаба производственных управлений, что и было сделано в декабре 1962 — январе 1963 гг. На ноябрьском (1962 г.) Пленуме ЦК КПСС было высказано соображение о целесообразности увеличения количества производственных колхозно-совхозных управлений примерно до 1500, так как опыт показал, что их территория в ряде случаев переукрупнена.

Изменения в административно-территориальном устрой-

<sup>1</sup> «СССР. Административно-территориальное деление союзных республик», изд-во «Известия», 1962.

<sup>2</sup> СП СССР 1962 г. № 5, ст. 38.

стве союзных республик этим не ограничились. Была поставлена задача дальнейшего изменения организационных форм руководства народным хозяйством в связи с переходом к производственному принципу построения руководящих органов партии снизу доверху и с соответствующей перестройкой отдельных звеньев местного советского государственного аппарата.

В соответствии с этим Президиумы Верховных Советов союзных республик приняли указы о реорганизации краевых, областных и районных Советов депутатов трудящихся.

Так, Президиум Верховного Совета РСФСР Указом от 26 декабря 1962 г. «О реорганизации краевых, областных и районных Советов РСФСР»<sup>1</sup> определил порядок реорганизации местных Советов и их исполкомов и постановил образовать в 5 краях и 37 областях по два областных (краевых) Совета и их исполкома (промышленный и сельский), сохранив единые областные (краевые) Советы и их исполкомы в Хабаровском крае, в 12 административных и 5 автономных областях, указав при этом, что исполнительные комитеты областных Советов автономных областей подотчетны как своему областному Совету, так и исполнительному комитету соответствующего сельского краевого Совета.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета УССР от 30 декабря 1962 г. «Об образовании областных (промышленных) и областных (сельских) Советов депутатов трудящихся УССР»<sup>2</sup> в 19 областях было создано по 2 областных Совета, а в 6 областях были сохранены единые областные Советы и их исполкомы.

В ведение промышленных краевых и областных Советов и их исполкомов были переданы расположенные на территории края (области) предприятия местного значения: промышленности и строительства, торговли и транспорта, связанные с ними учебные заведения, проектные и другие организации, а также предприятия и учреждения бытового и социально-культурного обслуживания населения городов, рабочих поселков и других населенных пунктов, расположенных при фабриках, заводах, шахтах, рудниках, электростанциях и других производственных объектах.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 52, ст. 781.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета УССР» 1963 г. № 2, ст. 29.



В ведение сельских краевых (областных) Советов и их исполкомов перешли колхозы, совхозы, рыболовецкие артели, опытные станции, заготовительные организации, предприятия местного значения, перерабатывающие сельскохозяйственное сырье, сельскохозяйственные учебные заведения, а также предприятия и учреждения бытового и социально-культурного обслуживания сельского населения. Руководство сельскохозяйственным производством сельские краевые и областные Советы и их исполкомы стали осуществлять через производственные управления.

Таким образом, края и области сохранились в качестве звеньев административно-территориального устройства, но там, где было образовано по два областных (краевых) Совета, каждый из них стал осуществлять свои полномочия лишь в соответствующих отраслях управления (при этом только на определенной части территории края или области). Исключение составляли лишь отдельные отрасли, например здравоохранение, охрана общественного порядка и другие, которыми ведал промышленный краевой (областной) Совет на всей территории края (области).

В отдельных союзных республиках (РСФСР, Украинской, Казахской, Грузинской и Узбекской ССР) наряду с сельскими районами были образованы промышленные районы: на 1 января 1963 г. было образовано 122 промышленных района, из которых 111 находились в РСФСР. Эти промышленные районы были подчинены промышленным краевым или областным Советам и их исполкомам.

Многие населенные пункты в сельской местности были переведены в разряд городских поселений (городов или поселков городского типа), а многие города и рабочие поселки, ранее находившиеся в районном подчинении, переданы в подчинение городским Советам более крупных индустриальных центров либо в непосредственное подчинение промышленным краевым (областным) Советам и их исполкомов. Все сельские районы с оставшимися в их составе городами и поселками городского типа подчинялись сельским краевым (областным) Советам депутатов трудящихся и их исполнительным комитетам.

Изменения в административно-территориальном устройстве союзных республик за период с 1 января 1962 г. по

1 апреля 1963 г. характеризовались следующими цифровыми данными<sup>1</sup> (см. таблицу на стр. 74—75).

Эти данные дают основание для следующих выводов.

Территориальные изменения не носили комплексного характера: большое сокращение сети сельских районов было произведено изолированно, вне связи с изменением сети областей и сельских Советов. Количество сельских районов сократилось вдвое — с 3421 до 1711, в то время как сеть административных областей никаким существенным изменениям не подверглась. На 1 января 1962 г. в СССР было 115 административных областей и краёв, а на 1 января 1963 г. — 113. Внутри этой сети произошли лишь частичные изменения: в мае 1962 года в Казахской ССР были образованы Западно-Казахстанский и Южно-Казахстанский края<sup>2</sup>, в феврале 1963 года в Узбекской ССР образована Сыр-Дарьинская область<sup>3</sup> и, кроме того, были упразднены в марте 1962 года в Таджикской ССР Ленинадская область<sup>4</sup>, в декабре 1962 года Тянь-Шаньская область Киргизской ССР<sup>5</sup> и в январе 1963 года Марыйская, Ташаузская и Чарджоуская области Туркменской ССР<sup>6</sup>.

При сокращении количества районов на 50% сеть сельских Советов также осталась почти неизменной. На 1 января 1962 г. в СССР было 40777 сельских Советов, а на 1 января 1963 г. 39898, да и это изменение в значительной мере объяснялось сокращением количества сельских Советов в Литовской ССР с 1158 до 653 (на 43,6%).

<sup>1</sup> В числителе даны цифры по состоянию на 1 января 1962 г. («Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1962 г.», изд-во «Известия», 1962, стр. 7), а в знаменателе — 1 апреля 1963 г. («Административно-территориальное деление союзных республик на 1 апреля 1963 г.», изд-во «Известия», 1963, стр. 7).

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1962 г. № 19, ст. 29.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР» 1963 г. № 5, ст. 4.

<sup>4</sup> «Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР» 1962 г. № 10, ст. 67.

<sup>5</sup> «Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР» 1963 г. № 1, ст. 2.

<sup>6</sup> «Ведомости Верховного Совета Туркменской ССР» 1963 г. № 2, ст. 5.

публики	АССР	А.О.	Края, области	Нац. округа	Районы			Города				По гор
					сель- ские	пром.	город- ские	всего	респ. обл. окр. подч.	район. и гор. подч.	в сель- ских район.	
...	16	5	55*	10	1967	—	198	882	387	—	—	1
	16	5	55	10	938	111	238	901	522	234	145	1
...	—	—	25	—	604	—	74	350	86	—	—	
	—	—	25	—	251	2	74	355	159	52	144	
...	—	—	6	—	131	—	11	70	18	—	—	
	—	—	6	—	77	—	13	73	32	9	32	
...	1	—	7	—	117	—	5	33	27	—	—	
	1	—	8	—	63	1	6	35	29	—	6	
...	—	—	16**	—	189	—	9	51	30	—	—	
	—	—	18***	—	120	7	8	55	44	1	10	
...	2	1	—	—	63	—	8	35	10	—	—	
	2	1	—	—	37	1	7	39	22	2	15	
...	1	1	—	—	60	—	10	44	6	—	—	
	1	1	—	—	38	—	9	45	13	2	30	
...	—	—	—	—	62	—	4	89	8	—	—	
	—	—	—	—	41	—	7	89	8	—	81	
...	—	—	—	—	35	—	2	17	4	—	—	
	—	—	—	—	18	—	2	18	8	—	10	

Республики	АССР	А.О.	Края, обл.сти	Нац. округа	Районы			Города				По гор.
					сель- ские	пром.	город- ские	всего	респ. обл. окр. подч	Район. и гор. подч.	в сель- ских районах	
...	—	—	—	—	32	—	3	55	7	—	—	
	—	—	—	—	21	—	5	54	7	—	47	
...	—	—	2	—	37	—	—	15	13	—	—	
	—	—	1	—	21	—	2	15	13	—	2	
...	—	1	1	—	31	—	3	15	12	—	—	
	—	1	—	—	25	—	3	15	11	2	2	
...	—	—	—	—	33	—	5	20	4	—	—	
	—	—	—	—	26	—	5	23	10	—	10	
...	—	—	3	—	39	—	2	13	7	—	—	
	—	—	—	—	21	—	2	13	7	—	6	
...	—	—	—	—	21	—	3	33	6	—	—	
	—	—	—	—	14	—	3	33	6	2	25	
...	20	8	115	10	3421	—	337	1722	625	—	—	32
	20	8	113	10	1711	122	384	1763	897	307	565	32

том числе — 6 краев  
том числе — 1 край  
том числе — 3 края

При относительно небольшом увеличении количества городов (с 1722 до 1763) за этот короткий срок произошли весьма значительные изменения в их подчиненности: количество городов республиканского, краевого и областного подчинения увеличилось с 625 до 897. Это явилось прямым следствием перестройки руководства народным хозяйством по производственному принципу. В подчинении сельских районов хотя и осталось значительное количество городов (565 из 1763, т. е. 32%), но это были мелкие города, экономический удельный вес которых незначителен.

Что касается промышленных районов, то создание этого звена в системе административно-территориального устройства сыграло известную положительную роль лишь в РСФСР, где были образованы 111 промышленных районов из 122, созданных на территории СССР. В 10 союзных республиках не было образовано ни одного промышленного района, а в 4 — их количество было крайне незначительным (в Казахской ССР — 7, в УССР — 2, в Грузинской и Узбекской ССР по одному).

В итоге перестройки государственных органов в 120 краях и областях было образовано 195 областных и краевых Советов депутатов трудящихся.

В союзных республиках, не имеющих областного деления, перестройка ограничилась укрупнением сельских районов до масштаба производственных колхозно-совхозных управлений и изменением подчиненности городов и рабочих поселков.

В процессе перестройки государственных органов по производственному принципу наряду с промышленными районами, возглавляемыми районными Советами депутатов трудящихся, были образованы промышленные зоны, объединяющие ряд городов и рабочих поселков, подчиненных городскому Совету более крупного индустриального центра. Другими словами, во главе этих объединений были поставлены не районные, а городские Советы депутатов трудящихся. В ряде случаев небольшие города или рабочие поселки, территориально расположенные недалеко от крупного индустриального центра, были подчинены городскому Совету этого большого города либо одному из его районных Советов.

В республиках с областным делением промышленные районы и промышленные зоны (кусты), возглавляемые

городскими либо районными Советами депутатов трудящихся, были подчинены соответствующему областному (краевому) промышленному Совету, за исключением тех случаев, о которых упоминалось выше.

Необходимо отметить, что при формировании промышленных зон (кустов) городского подчинения в них нередко включались города или рабочие поселки, крайне слабо связанные друг с другом в экономическом отношении, имевшие совершенно иную производственную структуру, территориально удаленные от формально объединяющего их индустриального центра. Это затрудняло как руководство производственной деятельностью, так и обслуживание хозяйственно-бытовых и социально-культурных запросов населения. Поэтому многие небольшие города, так же как и часть рабочих поселков, включенных в промышленные зоны, вскоре же пришлось выделить из их состава и вновь передать в сельские районы, с которыми они были гораздо теснее связаны не только территориально, но и экономически.

Так, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР была изменена подчиненность городов Козельска, Медыни, Спас-Деменска и Тарусы Калужской области; Суздаля, Меленок, Покрова, Юрьева-Польского Владимирской области; Кореновска и Курганска Краснодарского края; Бутурлиновки и Павловска Воронежской области; Калязина, Лихославля и Западной Двины Калининской области; Соль-Илецка Оренбургской области; Бедно-Демьяновска Пензенской области<sup>1</sup> и т. д.

Механическое включение многих городов и рабочих поселков в состав искусственно сформированных промышленных районов или зон (кустов) имело серьезные отрицательные последствия.

Серьезные недостатки были допущены и при укрупнении сельских районов до масштабов производственных колхозно-совхозных управлений.

При проведении укрупнения районов лишь в виде особо редкого исключения практиковалась передача из одних областей в другие тех территориальных участков, которые экономически тяготели к городам и районам соседних областей.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1964 г. № 10, ст. ст. 148, 154, 155, 173 и № 25, ст. ст. 419, 420, 421, 422.

Но главный недостаток заключался в другом: в большинстве областей, краев и республик укрупнение районов, как правило, проводилось путем механического объединения прежних мелких районов без изменения их границ, без ориентации на создание экономически обоснованных территориально-хозяйственных объединений, обладающих четким производственным профилем, определенной хозяйственной специализацией. При механическом объединении смежных мелких районов экономико-производственная разнородность нового укрупненного района нередко сочеталась с его совершенно неудачной территориальной конфигурацией, с размещением отдельных райцентров на большом удалении от многих периферийных населенных пунктов, далеко не всегда связанных с райцентром удобными путями сообщения.

Во многих случаях сельские районы были переукрупнены и это крайне затрудняло работу исполнительных комитетов районных Советов, их отделов, а также деятельность производственных колхозно-совхозных управлений, создав вместе с тем значительные неудобства для населения, особенно для жителей периферийных пунктов, удаленных от райцентров.

Серьезным недостатком административно-территориальных изменений, проведенных в 1962—1963 гг., являлось то, что значительное укрупнение районов совершенно не было увязано с одновременным пересмотром сети областей и сельских Советов: количество сельских районов было сокращено в два раза, условия работы районных органов значительно усложнились, между тем сеть областей и сельских Советов осталась неизменной, словом, территориальная реорганизация носила изолированный характер, касаясь лишь одного из звеньев системы местных Советов. Кроме того, территориальное удаление сельских и поселковых Советов, равно как и Советов небольших городов от районных центров не было связано с расширением компетенции этих органов, не сопровождалось необходимым перераспределением функций и правомочий, которое могло бы компенсировать отрицательные последствия территориального отдаления, неизбежного при укрупнении.

Необходимо также отметить, что в итоге перестройки партийных и советских органов по производственному принципу создалось положение, когда органам суда, прокуратуры и милиции во многих случаях пришлось функцио-

нирывать в территориальных рамках, пространственно не совпадавших с промышленными и сельскими районами.

При перестройке партийных и государственных органов по производственному принципу предполагалось, что это даст возможность улучшить руководство развитием народного хозяйства. Но жизнь не подтвердила целесообразности этой перестройки, проведенной без должной подготовки в атмосфере неоправданной торопливости, без взвешивания всех ее последствий<sup>1</sup>.

В целях усиления руководящей роли партии и ее местных органов в коммунистическом строительстве, более успешного решения задач хозяйственного и культурного развития, ноябрьский (1964 г.) Пленум ЦК КПСС признал необходимым вернуться к принципу построения партийных организаций и их руководящих органов по территориально-производственному признаку, восстановить в областях и краях единые партийные организации и их руководящие органы, а также и единые советские органы<sup>2</sup> Пленум ЦК КПСС признал необходимым реорганизовать партийные комитеты производственных колхозно-совхозных управлений в районные комитеты партии, сосредоточив в них руководство всеми партийными организациями, находящимися на территории района, а также упразднить промышленно-производственные (зональные) партийные комитеты, ранее созданные на территории сельских районов и в областных, республиканских центрах.

Во исполнение решений ноябрьского (1964 г.) Пленума ЦК КПСС Президиумы Верховных Советов союзных республик издали указы о восстановлении единых советских органов в краях и областях. Так, Президиум Верховного Совета РСФСР Указом от 21 ноября 1964 г.<sup>3</sup> установил, что в целях более успешного руководства хозяйственным и культурным строительством надлежит восстановить единые советские органы в тех областях и краях, в которых они были в 1962 году разъединены на промышленные и сельские.

В соответствии с этим Указом Президиумы Верховных Советов АССР и исполкомы областных (краевых) Сове-

<sup>1</sup> «Правда» 18 ноября 1964 г.

<sup>2</sup> «Правда» 17 ноября 1964 г.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1964 г. № 47, ст. 813.



тов внесли в Президиум Верховного Совета РСФСР предложения об образовании единых районов (вместо сельских и промышленных) и о подчиненности городов.

Таким же образом были решены эти вопросы и в других союзных республиках. В декабре 1964 — январе 1965 гг. в соответствии с указами Президиумов Верховных Советов союзных республик были внесены изменения в административно-территориальное устройство<sup>1</sup>.

Таким образом, в результате осуществления решений ноябрьского (1964 г.) Пленума ЦК КПСС были восстановлены единые органы государственной власти, ликвидирована разобщенность обслуживания социально-культурных потребностей населения в условиях разделения территории на промышленную и сельскую зоны.

Излишне укрупненные в конце 1962 года районы были разукрупнены. Вместе с тем это не являлось возвратом к прежнему мелкорайонному административно-территориальному делению, не соответствующему задачам хозяйственного и социально-культурного строительства в условиях развернутого строительства коммунизма.

На территории СССР по данным на 1 января 1962 г. насчитывалось в сельской местности 3421 район<sup>2</sup>. В процессе перестройки управления народным хозяйством по производственному принципу их количество было сокращено до 1711, т. е. на 50%<sup>3</sup>; после же разукрупнения оно, по данным на январь 1965 года, увеличилось до 2638 районов.

В результате были созданы более благоприятные условия как для руководства хозяйственным и социально-культурным строительством со стороны районных органов, так и для обслуживания населения. Об этом убедительно сви-

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1965 г. № 3, ст. 12—82; «Ведомости Верховного Совета УССР» 1965 г. № 3, ст. 64; СЗ БССР 1965 г. № 2, ст. 11; «Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР» 1965 г. № 2, ст. 25; «Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР» 1965 г. № 2, ст. 4; «Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР» 1964 г. № 36, ст. 665; «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР» 1965 г. № 1, ст. 4; «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР» 1964 г. № 36, ст. ст. 198, 199.

<sup>2</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1962 г.», изд-во «Известия», 1962, стр. 7.

<sup>3</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 апреля 1963 г.», изд-во «Известия», 1963, стр. 7.

детельствуют данные по Украинской ССР, где в результате перестройки управления народным хозяйством количество районов с 604 сократилось до 250 (начало 1963 г.). Среднее количество населения в районе увеличилось с 50 тыс. человек до 170 тыс., количество колхозов и совхозов в среднем возросло с 20 до 43, причем многие населенные пункты в результате такого чрезмерного укрупнения оказались удаленными от районных центров более чем на 100 км<sup>1</sup>. После же разукрупнения районов, проведенного в начале 1965 года, количество районов увеличилось до 394, при средней численности района в 75 тыс. человек, причем среднее количество колхозов и совхозов в районе уменьшилось до 27.

Но дело не только в этих количественных показателях. Важно и другое: методы проведения административно-территориальных преобразований стали более совершенными. Территориальные преобразования, осуществляемые на основе решений ноябрьского (1964 г.) Пленума ЦК КПСС, производились с учетом экономических факторов. Учитывались хозяйственные и производственные связи, сложившиеся между населенными пунктами, колхозами, совхозами, а также характер размещения населенных пунктов, их экономическое тяготение к районным центрам, условия транспорта и связи и т. д. При объединении сельских Советов вокруг намеченных районных центров допускалось перераспределение территории прежних мелких районов между новыми районами путем выделения отдельных сельских Советов или населенных пунктов. Словом, принимались меры к тому, чтобы создать районы как экономически организованные комплексы.

Но не везде эта работа проводилась на основе всестороннего и глубокого изучения местных условий и особенностей; территориальные размеры и конфигурация районов не везде имели необходимые научные обоснования. Поэтому в течение 1966 года и в начале 1967 года Президиумы Верховных Советов союзных республик в целях повышения роли местных Советов в хозяйственном и социально-культурном строительстве и улучшения обслуживания населения образовали значительное количество новых районов. В частности, в РСФСР было образовано

<sup>1</sup> «Правда» 6 февраля 1965 г.

93 новых района<sup>1</sup>, в УССР — 78<sup>2</sup>, в БССР — 17<sup>3</sup>, в Казахской ССР — 9<sup>4</sup>, в Молдавской ССР — 5<sup>5</sup>, в Узбекской ССР — 8<sup>6</sup>, в Латвийской ССР — 5<sup>7</sup> и т. д. По данным на 1 января 1969 г. количество сельских районов в СССР увеличилось до 2976.

Наряду с увеличением количества районов в их границах происходили значительные изменения в связи с передачей целого ряда сельских Советов и отдельных населенных пунктов из одних районов в другие. В частности, исполком Киевского областного Совета решением от 12 декабря 1966 г. передал 13 сельских Советов Фастовского района в состав Макаровского района<sup>8</sup>. Исполком Одесского областного Совета решением от 20 декабря 1966 г. передал из одних районов в другие 10 сельских Советов и ряд отдельных населенных пунктов<sup>9</sup>.

Итак, за годы Советской власти была проделана значительная работа по усовершенствованию административно-территориального устройства союзных республик. Ее важнейшими составными частями являлись:

а) упразднение дореволюционного уездно-волостного деления и переход к системе экономического районирования в тех союзных республиках или в отдельных зонах союзных республик, где еще сохранялось дореволюционное уездно-волостное административно-территориальное деление (Прибалтийские и другие республики);

б) упразднение ряда мелких, экономически маломощных, не имеющих перспектив развития областей в РСФСР, Украинской, Белорусской и других союзных республиках, позволившее укрупнить соседние области, создав более благоприятные условия для их хозяйственного развития;

в) перестройка сети районов в целях обеспечения конкретного и оперативного руководства хозяйственным и

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1967 г. № 1, ст. 2—38.

<sup>2</sup> «Правда Украины» 9 декабря 1966 г.

<sup>3</sup> «Советская Белоруссия» 30 июля 1966 г.

<sup>4</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1967 г. № 3, ст. 35.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 36; «Правда Востока» 11 января 1967 г.

<sup>7</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литвийской ССР» 1967 г. № 3, ст. ст. 155, 156.

<sup>8</sup> «Ведомости Верховного Совета УССР» 1966 г. № 49.

<sup>9</sup> «Ведомости Верховного Совета УССР» 1967 г. № 1.

культурным строительством и лучшего обслуживания потребностей и запросов трудящихся масс. Большое значение в этом отношении имело не только упразднение мелкого районного деления, уже не отвечавшего современным условиям и задачам, но и исправление ошибок, допущенных при перестройке управления народным хозяйством по производственному принципу: ликвидация территориальной раздробленности, образовавшейся вследствие искусственного обособления промышленной и сельской зон, упразднение промышленных районов и кустов, разукрупнение слишком больших, трудноуправляемых районов;

г) укрупнение сельских Советов в середине 50-х годов, давшее возможность укрепить их связи с колхозами или их производственными участками (фермами, бригадами) и улучшить обслуживание социально-культурных запросов и потребностей населения, укрепить кадры государственного аппарата и сократить административно-управленческие расходы;

д) перевод сельских населенных пунктов в категорию поселков городского типа в связи с развитием промышленности, образованием совхозов, строительством транспортных узлов или использованием местности для курортно-оздоровительных целей;

е) изменение подчиненности городов и перевод их из одной категории в другую в связи с повышением их экономического и культурного удельного веса.

Однако, несмотря на положительное значение всех этих мероприятий, современное административно-территориальное устройство союзных республик во многом еще не соответствует хозяйственно-политическим и социально-культурным задачам и требованиям периода строительства коммунизма в СССР и задача его совершенствования не потеряла своей актуальности.

## Раздел II. ЗАДАЧИ И ПУТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

---

### Глава 6. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО И ВОПРОСЫ УЛУЧШЕНИЯ РАБОТЫ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Социалистическая промышленность, сельское хозяйство, транспорт и другие отрасли народного хозяйства являются составными частями единого народнохозяйственного организма. Поэтому местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты принимают непосредственное участие в осуществлении мероприятий по развитию хозяйственного и социально-культурного строительства на своей территории не только путем непосредственного решения вопросов в рамках своей компетенции, но и в форме оказания помощи предприятиям, учреждениям и организациям вышестоящего подчинения и осуществления контроля за их деятельностью.

Местные Советы — понятие собирательное: территориальные масштабы деятельности и правомочия отдельных звеньев системы местных Советов не одинаковы. Принцип демократического централизма, обеспечивая неразрывность органического сочетания направляющей руководящей роли центра с максимальным развитием инициативы и активности местных государственных органов и трудящихся масс, определяет как различия в компетенции отдельных звеньев государственного аппарата, так и обязательность их широкой организаторской деятельности в осуществлении государственных функций.

Административно-территориальное устройство социалистического государства должно обеспечивать не только

организацию территории местных Советов с максимальным учётом экономического фактора при неуклонном соблюдении требований ленинской национальной политики, но и должно быть неразрывно связано с образованием на местах таких органов государственной власти, которые обладают достаточно мощной материальной базой и широкой компетенцией.

Коммунистическая партия и Советское правительство провели целый ряд мероприятий, направленных на повышение организаторской роли местных Советов и их исполнительно-распорядительных органов в осуществлении хозяйственно-политических задач.

Большое значение в этом отношении имели постановления Совета Министров РСФСР от 19 июня 1955 г. «О передаче решения некоторых вопросов Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, обласполкомам и горисполкомам городов республиканского (РСФСР) подчинения»<sup>1</sup> и аналогичные постановления Советов Министров других союзных республик<sup>2</sup>. Эти нормативные акты были направлены на обеспечение более оперативного руководства местных государственных органов хозяйственным и социально-культурным строительством, на устранение излишней централизации, на повышение роли и ответственности местных органов государственного управления. Их реализация укрепила материальную базу местных государственных органов, расширила их компетенцию во всех отраслях государственной деятельности.

Значительное влияние на укрепление материальной базы местных Советов оказало также новое законодательство по бюджетным вопросам в связи с принятием в 1959 году Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик<sup>3</sup> и разработкой на его основе республиканского законодательства.

Наряду с укреплением материальной базы местных Советов расширялась и компетенция местных государственных органов в вопросах хозяйственного и социально-

<sup>1</sup> «Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР», Госюриздат, 1959, т. V, стр. 250—261.

<sup>2</sup> Например, постановление Совета Министров Украинской ССР от 17 июня 1955 г. (СП УССР 1955 г. № 11—12, ст. 57).

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 44, ст. 221.

культурного строительства. Совет Министров СССР постановлением от 22 июля 1959 г. «О некоторых вопросах хозяйственного строительства, передаваемых дополнительно на решение Советов Министров союзных республик»<sup>1</sup> предоставил этим органам право решать, какие вопросы их компетенции они могут передать нижестоящим государственным органам. На основе этого постановления Советы Министров союзных республик издали нормативные акты, значительно расширившие права исполкомов местных Советов в конкретных отраслях государственной деятельности. Так, Совет Министров БССР постановлением от 5 августа 1959 г.<sup>2</sup> разрешил исполкомам областных и Минского городского Советов по согласованию с соответствующими министерствами и ведомствами республики вносить изменения в штатные расписания аппарата исполкомов и их отделов в пределах численности административно-управленческого персонала и фонда заработной платы. Совет Министров Литовской ССР в целях обеспечения более оперативного решения вопросов хозяйственного и культурного строительства постановлением от 17 июня 1960 г.<sup>3</sup> разрешил исполкомам районных и городских (городов республиканского подчинения) Советов направлять доходы, дополнительно полученные при исполнении бюджета, на финансирование народного хозяйства и социально-культурного строительства сверх ассигнований, предусмотренных в местном бюджете соответствующему городу или району (без увеличения административно-управленческих расходов), а также централизовать в необходимых случаях направляемые на жилищное строительство отчисления от сверхплановых прибылей подведомственных им хозяйственных предприятий и организаций. Аналогичные мероприятия были осуществлены и в других союзных республиках.

Принятием этих и других нормативных актов была расширена правовая основа для улучшения деятельности местных государственных органов.

Таким образом, Коммунистическая партия и центральные органы приняли целый ряд решений, направленных

<sup>1</sup> СП СССР 1959 г. № 13, ст. 81.

<sup>2</sup> СЗ БССР 1959 г. № 9, ст. 190.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР» 1960 г. № 15, ст. 167.

на укрепление материальной базы, на повышение организаторской роли местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных и распорядительных органов в важнейших отраслях государственной деятельности.

В результате материальная база местных Советов значительно окрепла. Если в 1956 году на долю местных бюджетов приходилось 15,6% всех бюджетных ассигнований в стране, то уже в 1960 году удельный вес местных бюджетов повысился до 19,7%. В 1960 году расходы по бюджетам автономных республик и местным бюджетам увеличились в СССР по сравнению с 1956 годом на 5 610 800 руб. или на 64<sup>0</sup>/<sub>0</sub><sup>1</sup>. Общий объем расходов местных бюджетов (без средств, переданных в республиканские бюджеты) в 1967 г. возрос до 23,7 млрд. руб., увеличившись по сравнению с 1950 г. в 3,6 раза. Свыше 95% средств местных бюджетов направляются на финансирование социально-культурных мероприятий и на развитие местного хозяйства<sup>2</sup>.

Но говоря о процессе укрепления материальной базы и расширения компетенции местных государственных органов, нельзя упускать из вида и тех обстоятельств, которые объективно задерживали развитие этого процесса.

При образовании совнархозов в ведение местных Советов было передано значительное количество предприятий, находившихся до этого в системе промышленных министерств. Однако вскоре же большая часть этих предприятий была передана в управление совнархозам<sup>3</sup>, имевшим по сравнению с местными Советами гораздо более широкие возможности для улучшения работы этих предприятий (наличие мощной материальной базы, высококвалифицированных кадров). В ведении местных Советов были оставлены лишь предприятия, обслуживающие хозяйственно-бытовые потребности населения.

Передача предприятий местной промышленности в ведение совнархозов дала возможность, с одной стороны, устранить разобщенность управления однородными пред-

<sup>1</sup> «Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик. Статистический сборник», Госфиниздат, 1962, стр. 5—6.

<sup>2</sup> «Финансы СССР» 1969 г. № 1.

<sup>3</sup> Постановление Бюро ЦК КПСС по РСФСР и Совета Министров РСФСР от 27 февраля 1963 г. «О перестройке управления предприятиями местной промышленности» (СП РСФСР 1963 г. № 5, ст. 26).



приятными (часть которых до этого находилась в системе совнархозов, а часть в ведении местных Советов), повысила уровень технического руководства предприятиями, создала более благоприятные условия для их специализации, кооперирования, оснащения новой техникой. С другой стороны, эта передача имела и отрицательные последствия: она резко снизила организаторскую роль местных Советов и их исполкомов в развитии промышленности местного значения, снабжении населения продукцией этих предприятий. Совнархозы, руководствуясь ведомственными соображениями, вскоре же законсервировали многие из этих предприятий, сократили производство многих предметов широкого потребления.

Вопросы концентрации производства в данном случае решались односторонне без должных практических выводов из указаний В. И. Ленина о том, что «и в промышленности ведь закон превосходства крупного производства вовсе не так абсолютен и так прост, как иногда думают; и там лишь равенство *«прочих условий»* (далеко не всегда имеющее место в действительности) обеспечивает полную применимость закона»<sup>1</sup>.

Эти недостатки были обусловлены главным образом неудовлетворительным состоянием территориального планирования в экономических, административных районах, отсутствием должной координации в деятельности совнархозов и исполкомов местных Советов. Расширение масштабов хозяйственного и социально-культурного строительства в условиях развернутого строительства коммунизма требовало не только обеспечения этой координации, но и значительного повышения роли местных Советов и их исполнительно-распорядительных органов, в особенности краевых, областных и городских (городов республиканского подчинения), в разработке и осуществлении планов развития народного хозяйства и социально-культурного строительства на территории соответствующих местных Советов.

Октябрьский и ноябрьский (1964 г.) пленумы ЦК КПСС, осудив проявления субъективизма в руководстве народным хозяйством и неоправданные перестройки партийного и государственного аппарата, обеспечили восстановление единых партийных и государственных органов.

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 4, стр. 110.

Реализация постановлений Пленумов ЦК КПСС явилась основой повышения роли местных Советов и их исполкомов в хозяйственном и социально-культурном строительстве в городе и на селе.

### *§ 1. Повышение научного уровня руководства и расширение компетенции местных Советов*

Пути развития Советов депутатов трудящихся и их исполнительных и распорядительных органов четко определены Программой Коммунистической партии Советского Союза, указывающей, что в ходе коммунистического строительства будет повышаться роль и ответственность местных органов в управлении хозяйством, осуществляться дальнейшая передача отдельных функций хозяйственного управления общесоюзными органами — республиканским, республиканскими — областным, областными — районным.

Большое значение в этом отношении имеет реализация решений октябрьского и ноябрьского (1964 г.), мартовского и сентябрьского (1965 г.) Пленумов ЦК КПСС, глубоко и последовательно выражающих переход на новую, высшую ступень руководства социалистической экономикой. В решениях Пленумов ЦК КПСС задача обеспечения высокого научного уровня руководства социалистическим народным хозяйством органически сочетается с дальнейшим развитием советской демократии, с повышением творческой инициативы и активности трудящихся масс, с повышением организаторской роли местных органов государственной власти и управления.

Сентябрьский (1965 г.) Пленум ЦК КПСС отметил, что управление промышленностью по территориальному принципу, несколько расширив возможности межотраслевой специализации и кооперирования производства в пределах экономических районов, в то же время сдерживало развитие отраслевой специализации и рациональных производственных связей между предприятиями, находящимися в разных экономических районах, отдалило науку от производства, привело к раздробленности и многоступенчатости руководства отраслями промышленности. Пленум ЦК КПСС указал на необходимость организовать управление промышленностью по отраслевому принципу, обеспечивая правильное сочетание единого государственного

планирования с широкой республиканской и местной хозяйственной инициативой.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» подчеркивается, что осуществление задач по созданию материально-технической базы коммунизма, неуклонному подъему материального и культурного уровня жизни народа требует обеспечения высоких темпов развития промышленного производства, повышения его эффективности, внедрения в народное хозяйство новейших достижений науки и техники, улучшения качества продукции. ЦК КПСС и Совет Министров СССР указали, что важнейшим условием решения этих задач является более полное использование преимуществ системы социалистического хозяйства, дальнейшее улучшение планового руководства промышленностью. В постановлении отмечено то обстоятельство, что в плановом руководстве промышленностью чрезмерно большое место занимали административные формы и методы, а роль экономических методов оказалась приниженой.

Верховный Совет СССР 2 октября 1965 г. принял Закон «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления»<sup>1</sup> и внес соответствующие изменения и дополнения в текст Конституции СССР.

В принятом ЦК КПСС и Советом Министров СССР постановлении от 30 сентября 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью»<sup>2</sup> определены основные направления работы министерств и некоторых других органов государственного управления СССР, указаны их главные задачи. В частности, в этом акте подчеркивается, что союзно-республиканские и общесоюзные министерства СССР являются распорядителями материально-технических ресурсов, выделяемых на развитие соответствующих отраслей промышленности, реализация же планов материально-технического снабжения должна проводиться через систему главснабсбытов и территориальных органов материально-технического снабжения.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 39, ст. 558.

<sup>2</sup> СП СССР 1965 г. № 19—20, ст. 152.

Централизованное плановое руководство экономикой в соответствии с решениями сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС должно сочетаться с развитием инициативы республик, местных органов и предприятий. В целях обеспечения правильного территориального планирования, комплексного использования природных, энергетических, трудовых и других ресурсов госпланы союзных республик должны вести разработку проектов планов развития народного хозяйства республики по всем отраслям промышленности союзно-республиканского и республиканского подчинения, а также разрабатывать предложения по проектам планов производства продукции (кроме оборонной) на предприятиях общесоюзных министерств, находящихся на территории республики<sup>1</sup>.

Задача повышения научного уровня планирования требует усовершенствования работы как госпланов, так и местных плановых органов, в частности расширения функций и усовершенствования методов деятельности плановых комиссий исполкомов областных и краевых Советов.

При рассмотрении плана развития народного хозяйства области или края на сессиях областных (краевых) Советов в него включаются плановые показатели министерств и ведомств с учетом соответствующей территории. Но часто это делается без предварительного их обсуждения и согласования с областными (краевыми) государственными органами и при этом само утверждение этих плановых показателей принимает формальный характер.

В экономико-географических районах СССР постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 мая 1963 г. образованы плановые комиссии<sup>2</sup>, актуальной задачей которых является установление тесного контакта с плановыми органами исполкомов областных и краевых Советов в целях обеспечения комплексного развития народного хозяйства и социально-культурного строительства на соответствующей территории. Вместе с тем в условиях отраслевого управления огромное значение приобрела задача обеспечения необходимой увязки деятельности областных, краевых, городских и районных государственных органов со всеми предприятиями, учреждениями и органи-

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 39, ст. 558.

<sup>2</sup> СП СССР 1963 г. № 11, ст. 115.

зациями вышестоящего подчинения, расположенными на их территории.

При быстром развитии народного хозяйства и культуры в СССР одним из важнейших условий улучшения хозяйственного руководства является правильное сочетание отраслевого и территориального планирования, осуществление его не только в каждом экономическом районе, но и в каждой области (крае).

Многие работники как местных, так и центральных органов<sup>1</sup> указывают на важность и необходимость разработки единых комплексных планов, координирующих деятельность министерств и ведомств, главных территориальных строительных управлений, исполкомов местных Советов, их отраслевых органов. Несомненно, что разработка и реализация планов, комплексно охватывающих хозяйство области, края и экономического района в целом, дает возможность выявить и использовать дополнительные резервы, значительно повысить экономическую эффективность капиталовложений. Отсутствие сводных, комплексных планов в краях и областях препятствует правильному осуществлению задач по рациональному наиболее эффективному использованию материальных, технических и трудовых ресурсов в области, крае, в экономическом районе.

В связи с этим большое значение имеет усовершенствование системы и улучшение работы плановых органов на основе новых Положений о плановых комиссиях исполкомов областных (краевых) Советов. В частности, Совет Министров РСФСР 15 августа 1966 г. утвердив такое Положение<sup>2</sup>, установил в республике единую систему плановых органов, действующих на основе принципа двойного подчинения. На основе заданий Совета Министров РСФСР, республиканского Госплана, областного (краевого) Совета и его исполкома областная (краевая) плановая комиссия осуществляет разработку сводных перспективных и текущих планов развития народного хозяйства,

<sup>1</sup> См. Я. Чадаев, Совершенствовать плановое руководство народным хозяйством («Плановое хозяйство» 1963 г. № 11, стр. 4); Б р а т ч е н к о, План должен быть комплексным, экономически обоснованным («Правда» 13 августа 1963 г.); Г. Восканян, О роли местных плановых органов в планировании народного хозяйства («Плановое хозяйство» 1965 г. № 6, стр. 52).

<sup>2</sup> СП РСФСР 1966 г. № 26, ст. 119.

подведомственного исполкому областного (краевого) Совета, а также разработку отдельных вопросов развития экономики в целом на территории области (края) и руководит работой плановых комиссий исполкомов нижестоящих Советов на основе принципа двойного подчинения.

На плановую комиссию исполкома областного (краевого) Совета возлагается не только разработка проектов перспективных и текущих планов развития хозяйства, подведомственного обл(край)исполкому, и сводных планов развития сельского хозяйства. Она должна также разрабатывать проекты сводных координационных планов производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, выпускаемых предприятиями местной промышленности, министерств и ведомств СССР и республики, и проекты сводных координационных планов жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства на территории области (края). Наряду с этим в ее задачу входит разработка проектов планов по товарообороту и бытовому обслуживанию населения по всем организациям, расположенным на территории области (края), независимо от их ведомственной принадлежности. Эти полномочия повышают роль местных плановых органов в комплексном развитии хозяйства и социально-культурного строительства на территории краев и областей. Значительно повышается роль плановых комиссий исполкомов областных (краевых) Советов в обеспечении рационального размещения промышленного и сельскохозяйственного производства, использования природных и трудовых ресурсов на территории области (края), установления целесообразной специализации и кооперирования производства.

Плановая комиссия представляет в Госплан республики и в соответствующие министерства и ведомства предложения по проектам планов, разрабатываемым министерствами и ведомствами СССР и республики по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории области (края)<sup>1</sup>. Она prepares для представления в Госплан республики и соответствующим министерствам и ведомствам предложения по разрабатываемым ими схемам развития и размещения промышленности, заданий по проектированию новых и реконструкции действующих пред-

<sup>1</sup> Кроме плана производства оборонной продукции.

приятий на территории области (края). Плановая комиссия подготавливает заключения по проектам бюджета области (края) и по проектам планов материально-технического снабжения. Она осуществляет систематическую проверку выполнения государственных планов, осуществляет контроль за постановкой плановой работы в управлениях и отделах исполкома, давая им указания об устранении недостатков, созывает междуведомственные совещания для обсуждения вопросов развития хозяйства области (края).

Неотложной задачей является разработка и принятие аналогичных Положений о плановых комиссиях исполкомов областных Советов во всех других союзных республиках, имеющих областное деление. Большое значение будет иметь правильное использование плановыми органами обл(край)исполкомов предоставленных им полномочий по развитию местного хозяйства, по руководству деятельностью плановых комиссий исполкомов нижестоящих Советов и по обеспечению необходимой координации работы предприятий и организаций, находящихся на территории области (края) и подчиненных вышестоящим государственным органам. Но работа плановых комиссий исполкомов местных Советов пока не перестроена; слаба координирующая деятельность областных (краевых) плановых комиссий. Они не располагают материалами, позволяющими судить о планах министерств и ведомств, о деятельности подчиненных им предприятий, находящихся на территории области (края)<sup>1</sup>. Многие союзные и союзно-республиканские министерства и ведомства не согласовывают с местными Советами и их плановыми органами проекты планов своих предприятий и облплан лишен возможности бороться за выпуск товаров, пользующихся спросом населения, за выполнение планов жилищного и культурно-бытового строительства.

Необходимо повысить координирующую роль плановых комиссий исполкомов областных (краевых) Советов, обеспечив такой порядок, чтобы они на основе всестороннего и глубокого изучения природных, энергетических, топливных, трудовых ресурсов области (края) давали бы обоснованные заключения по плановым показателям, представляемым предприятиями министерств и ведомств, для со-

<sup>1</sup> А. Головин, «Положение новое. А условия?» («Советы депутатов трудящихся» 1967 г. № 12).

ставления комплексного плана развития народного хозяйства области (края). Это даст возможность обеспечить более правильное размещение промышленных предприятий и других хозяйственных и социально-культурных объектов на территории области (края), совместное использование ассигнований на строительство крупных коммунально-бытовых сооружений, более полное и рациональное использование экономических ресурсов. Повышение координающей деятельности областных (краевых) государственных органов будет иметь большое значение в деле установления правильных пропорций в развитии промышленности и сельского хозяйства, в расширении производства строительных материалов, в увеличении количества и повышении качества товаров широкого потребления, изготовляемых предприятиями местных Советов, министерств и ведомств.

XXIII съезд КПСС, указав на важность дальнейшего укрепления Советского государства, всемерного развития социалистической демократии, подчеркнул, что «особое значение приобретает повышение роли Советов депутатов трудящихся с тем, чтобы они в полном объеме использовали свои полномочия в осуществлении задач хозяйственного и культурного строительства и проверки исполнения, проявляли больше инициативы в решении плановых, финансовых, земельных вопросов, в руководстве предприятиями местной промышленности, бытовом и социально-культурном обслуживании населения»<sup>1</sup>.

В осуществлении поставленной XXIII съездом КПСС задачи увеличения объема промышленного производства большое значение имеет внедрение новых методов руководства на основе экономического стимулирования. В соответствии с директивами партии и правительства значительно сокращено число плановых показателей, устанавливаемых сверху, и расширены права предприятий в распоряжении производственными ресурсами, в использовании прибылей на собственные нужды. Усилено материальное поощрение работников и коллективов за улучшение результатов производственной деятельности. Упорядочена система цен, кредита, финансирования капитальных вложений.

<sup>1</sup> «XXIII съезд КПСС. Стенографический отчет», Госполитиздат, 1966, т. II, стр. 314.



В системе мероприятий партии и правительства по облегчению условий труда и повышению эффективности производства большое значение имело выполнение постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 7 марта 1967 г. «О переводе рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций на пятидневную рабочую неделю с двумя выходными днями»<sup>1</sup>. Принятое на его основе постановление Совета Министров РСФСР<sup>2</sup> устанавливало, что этот перевод осуществляется на государственных предприятиях, учреждениях и организациях, подчиненных союзным и союзно-республиканским министерствам и ведомствам по их решениям, принятым совместно с ЦК профсоюзов и согласованным с исполкомами краевых и областных Советов депутатов трудящихся (с исполкомами Московского и Ленинградского городских Советов). Перевод государственных предприятий, учреждений и организаций местного подчинения, не входящих в систему министерств и ведомств РСФСР, производится по решениям Советов Министров АССР, краевых и областных исполкомов, Московского и Ленинградского горисполкомов, принятых совместно с соответствующими профсоюзными органами. Совет Министров РСФСР обязал краевые и областные исполкомы, Московский и Ленинградский горисполкомы при рассмотрении представляемых на согласование решений проверить готовность предприятий, учреждений и организаций к работе в новых условиях труда. В обязанность исполкомов входила разработка и осуществление мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности использования основных производственных фондов на предприятиях местного подчинения, предусматривающих совершенствование производства, более рациональное использование оборудования и улучшение организации труда. Вместе с тем исполкомы должны были разработать и осуществить мероприятия по улучшению культурно-бытовых условий рабочих и служащих, произвести необходимые изменения в режиме работы предприятий, учреждений и организаций, связанных с обслуживанием населения применительно к новым условиям труда и отдыха. Задача не ограничивалась только улучшением руководства промышленными предприятиями.

<sup>1</sup> СП СССР 1967 г. № 7, ст. 32.

<sup>2</sup> СП РСФСР 1967 г. № 6—7, ст. 43.

Надо было перестроить работу местного транспорта, предприятий торговли и общественного питания, культурного и бытового обслуживания населения.

Перестройка управления народным хозяйством по отраслевому принципу повысила удельный вес промышленности местного подчинения. Многие предприятия местного значения, в прошлом переданные в управление совнархозов, после упразднения этих органов перешли в ведение местных Советов.

XXIII съезд КПСС поставил задачу значительно увеличить производство на предприятиях местной промышленности высококачественных изделий культурно-бытового и производственного назначения, превратить службу быта в крупную механизированную отрасль народного хозяйства и значительно увеличить производство местных строительных материалов.

На выполнение решений XXIII съезда КПСС направлено постановление Совета Министров СССР от 30 сентября 1966 г. «О мерах по дальнейшему развитию местной промышленности и художественных промыслов»<sup>1</sup>, в котором отмечается, что местная промышленность должна стать серьезным подспорьем союзной и союзно-республиканской промышленности в удовлетворении потребностей населения. В целях повышения заинтересованности местных Советов в развитии местной промышленности установлено, что вся продукция, изготовленная ее предприятиями полностью из местного сырья и отходов производства крупных предприятий или с добавлением 25% фондируемых материалов, остается в распоряжении исполкомов для выполнения заявок местных торговых организаций, так же как и весь металлопрокат, выработанный из отходов.

Исполнительными комитетами областных (краевых) и городских (городов республиканского подчинения) Советов образуются фонды развития местной промышленности за счет отчислений от прибылей ее предприятий и 40% амортизационных отчислений. Эти фонды используются на расширение, реконструкцию, строительство предприятий местной промышленности сверх плана капитальных работ, а также на погашение банковских кредитов, полученных для этой цели. До 15% суммы, отчисляемой в

<sup>1</sup> «Известия» 8 октября 1966 г.

эти фонды из прибылей предприятий, может быть использовано на жилищное и культурно-бытовое строительство.

Наряду с развитием местной промышленности XXIII съезд КПСС указал на необходимость развивать в колхозах, совхозах и в межколхозных организациях подсобные предприятия и промыслы по переработке сельскохозяйственных продуктов и других товаров народного потребления, главным образом из местного сырья и отходов промышленности.

Укрепление материальной базы и расширение компетенции местных Советов депутатов трудящихся и повышение их организаторской роли в хозяйственном и социально-культурном строительстве неразрывно связано с усовершенствованием их аппарата. Значительные изменения в этом отношении произошли в ходе выполнения решений ноябрьского (1964 г.) Пленума ЦК КПСС.

В связи с расширением масштабов и усложнением задач хозяйственного развития целесообразным явилось не только образование министерств местной промышленности в союзных республиках, но и укрепление материальной базы республиканских министерств коммунального хозяйства и соответствующих отделов и управлений исполкомов областных, краевых, окружных, городских и районных Советов.

Актуальность мероприятий, направленных на обеспечение комплексного развития народного хозяйства и социально-культурного строительства в каждом крае, области, городе, районе, обусловлена не только расширением масштабов строительства и тем, что управление большей частью этих предприятий в настоящее время осуществляется многими отраслевыми органами, но также и тем обстоятельством, что права самих промышленных предприятий значительно расширяются. В частности, промышленным предприятиям предоставлено право направлять средства, получаемые от реализации излишних и неиспользуемых машин и других видов основных фондов, на капитальные вложения сверх утвержденных планов. Предприятия правомочны самостоятельно решать вопросы строительства детских садов, яслей, пионерских лагерей и других объектов культурно-бытового назначения за счет своих поощрительных фондов.

Мероприятия партии и советского правительства по перестройке управления промышленностью, по повыше-

нию эффективности общественного производства и, в частности, по переводу предприятий и учреждений на пятидневную неделю с двумя выходными днями требуют от исполкомов местных Советов решительного укрепления своей работы. Опираясь на депутатов и актив, исполкомы должны возглавить творческую инициативу масс, организовать их на повышение производительности труда на основе внедрения научных методов планирования и повышения культуры производства. Задача не ограничивается улучшением руководства предприятиями промышленности, транспорта, строительства и т. д. Надо организовать и работу учреждений и предприятий культурного характера с тем, чтобы трудящиеся могли не только участвовать в производственной деятельности, но и использовать благоприятные возможности для отдыха, для повышения своего культурного уровня.

Условием правильного развития производительных сил, рационального размещения промышленных предприятий является тщательное изучение не только республиканскими, но и местными государственными органами вопросов технико-экономического обоснования строительства фабрик и заводов с учетом сырьевых, энергетических, топливных, трудовых ресурсов, вопросов специализации и производственного кооперирования предприятий. Все это является предпосылкой обеспечения должной экономической эффективности не только строительства, но и рентабельности предприятий, снижения не только стоимости строительных работ, но и себестоимости выпускаемой продукции.

Совет Министров СССР и ВЦСПС постановлением от 22 января 1964 г. «О мероприятиях по дальнейшему улучшению охраны труда на предприятиях и стройках»<sup>1</sup>, обязали исполнительные комитеты местных Советов осуществлять наблюдение за состоянием техники безопасности и производственной санитарии на предприятиях и стройках, и в частности, предложили «установить строгий контроль за приемкой в эксплуатацию предприятий, цехов и агрегатов, не допуская ввода в действие объектов, по которым не выполнены требования по охране труда и не закончены

<sup>1</sup> «Справочник партийного работника», Госполитиздат, 1963, стр. 376.

работы, связанные с обеспечением техники безопасности и производственной санитарии».

При проектировании и строительстве промышленных предприятий, при составлении и утверждении проектов планирования и застройки городов необходимо предусматривать размещение предприятий бытового обслуживания<sup>1</sup> и общественного питания<sup>2</sup>, строительство школ, больниц и других социально-культурных учреждений, т. е. таких предприятий и учреждений, за которые местные Советы и их исполнительные комитеты несут непосредственную ответственность.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление от 28 декабря 1966 г. «О максимальном использовании имеющихся резервов и местных возможностей для увеличения производства товаров народного потребления»<sup>3</sup>, в котором обязали исполкомы краевых, областных, городских и районных Советов рассмотреть по каждому предприятию положение дел с производством товаров народного потребления и оказать конкретную помощь коллективам в выполнении и перевыполнении плановых заданий. Исполкомам поручено разработать и осуществить дополнительные меры по увеличению выпуска товаров народного потребления за счет выявления и использования резервов производства, улучшения использования оборудования, повышения производительности труда и вовлечения в производство местных видов сырья и использования отходов крупных предприятий.

## *§ 2. Повышение роли местных Советов в области бытового и социально-культурного строительства*

Местные органы власти и государственного управления должны проявлять постоянную заботу о хозяйственно-бытовом и социально-культурном обслуживании населения. Успешное осуществление этой задачи неразрывно связано с установлением прочной территориальной связи соответствующих предприятий, учреждений и организаций с населением.

<sup>1</sup> СП СССР 1959 г. № 4, ст. 24.

<sup>2</sup> «Правда» 10 марта 1967 г.

<sup>3</sup> СП СССР 1967 г. № 2--3, ст. 7.

Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР в постановлении от 10 августа 1962 г. «О дальнейшем улучшении бытового обслуживания населения»<sup>1</sup> указали, что эти вопросы имеют важнейшее значение и должны быть в центре внимания партийных, профсоюзных органов и исполкомов местных Советов депутатов трудящихся.

В соответствии с этим постановлением были разработаны мероприятия по расширению сети и улучшению работы предприятий бытового обслуживания, по укрупнению мастерских и повышению в них уровня механизации. При исполкомах краевых, областных и городских Советов были созданы управления бытового обслуживания и в их ведение была передана часть предприятий бытового обслуживания из системы министерств и ведомств. Этим исполкомам предоставлено право направлять накопления предприятий бытового обслуживания (за исключением фонда предприятия) на расширение действующих и строительство новых предприятий, на приобретение для них оборудования сверх утвержденных планов капитальных работ, а также на пополнение их оборотных средств.

Совет Министров СССР в постановлении от 15 мая 1965 г. «О мерах по улучшению работы предприятий бытового обслуживания населения»<sup>2</sup> принял решение освободить республиканские и местные органы по бытовому обслуживанию от выполнения несвойственных им функций и решить вопрос о дальнейшем сосредоточении предприятий службы быта в ведении управлений бытового обслуживания исполкомов местных Советов. В постановлении указано также на необходимость разработать и осуществить мероприятия по дальнейшему укрупнению мелких мастерских, а в крупных городах организовать производственные объединения по основным видам бытового обслуживания.

Исполкомам областных и краевых Советов предоставлено право централизовать капитальное вложение, выделяемое на строительство предприятий бытового обслуживания, в размере 0,4% капитальных вложений, направляемых на жилищное строительство, включая капитальные вложения, выделяемые на эти цели министерствам, ведомствам и другим организациям. Кроме того, исполкомам

<sup>1</sup> СП СССР 1962 г. № 16, ст. 126.

<sup>2</sup> СП СССР 1965 г. № 13, ст. 94.

областных, краевых и городских Советов разрешено осуществлять строительство новых, а также расширение и реконструкцию действующих предприятий бытового обслуживания за счет сверхплановых накоплений, полученных от оказания услуг населению и за счет других нецентрализованных источников финансирования капитальных вложений, сверх утверждаемых предельных объемов строительно-монтажных работ.

На основе постановления Совета Министров СССР от 15 мая 1965 г. в ряде союзных республик были приняты нормативные акты, направленные на улучшение работы предприятий бытового обслуживания населения.

Так, ЦК КП Белоруссии и Совет Министров БССР в постановлении от 19 июня 1965 г. «Об улучшении бытового обслуживания населения Белорусской ССР»<sup>1</sup>, приняли предложение Центросоюза о безвозмездной передаче Главному управлению бытового обслуживания и местной промышленности при Совете Министров БССР предприятий и специализированного автотранспорта службы быта потребительской кооперации.

До 1965 года управление предприятиями бытового обслуживания повсеместно было рассредоточено по различным системам. В Казахской ССР (по данным на 1 января 1965 г.) из 9007 предприятий лишь 6465, или 71,8%, находились в системе Министерства бытового обслуживания, 1895, или 21%, были в ведении сельскохозяйственных органов, остальные входили в систему других министерств и ведомств.

К концу первого полугодия 1965 года в целях улучшения бытового обслуживания в ряде союзных республик были приняты меры к сосредоточению бытовых предприятий в одной системе. Так, Совет Министров Грузинской ССР, приняв предложение правления потребкооперации о передаче всех его предприятий бытового обслуживания в ведение государственных органов, обязал исполкомы районных Советов принять эти предприятия и разработать необходимые мероприятия для расширения сети мастерских в сельской местности, приблизив их к населенным пунктам и расширив сеть выездных бригад для приема заказов от сельского населения непосредственно на местах, в сельских населенных пунктах.

<sup>1</sup> СЗ БССР 1965 г. № 23, ст. 258.

XXIII съезд КПСС поставил задачу — обеспечить развитие всех видов бытового обслуживания населения, увеличить к 1970 году объем бытовых услуг, оказываемых населению, примерно, в 2,5 раза, в том числе в сельской местности — более чем в три раза. По отдельным видам бытовых услуг намечены еще более высокие темпы развития. Например, по химической чистке одежды запроектировано увеличение в шесть раз, по ремонту жилищ — в 8 раз и т. д. Широкие мероприятия намечены в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему развитию бытового обслуживания населения»<sup>1</sup>.

Постановление обязывает исполкомы местных Советов улучшить руководство организациями и предприятиями бытового обслуживания населения, обратив особое внимание на ускоренное развитие обслуживания сельского населения. В 1967—1969 гг. в каждом районном центре и в крупных сельских населенных пунктах должны быть построены комбинаты и павильоны бытового обслуживания, оснащенные современным техническим оборудованием. В колхозах и совхозах должны быть организованы дома бытового обслуживания и комплексные приемные пункты. Исполкомы местных Советов обязаны оказывать систематическую помощь кадрам бытового обслуживания. ЦК партии и Совет Министров СССР признали необходимым распространить на государственные предприятия и организации бытового обслуживания, находящиеся на хозяйственном расчете и являющиеся юридическими лицами, действие Положения о социалистическом государственном предприятии, утвержденное постановлением Совета Министров СССР 4 октября 1965 г.<sup>2</sup> Наряду с этим они установили ряд льгот. В частности, установлено в виде исключения, что пенсионерам, работающим в системе бытового обслуживания в качестве приемщиков заказов, нянь и уборщиц, пенсия выплачивается в полном размере без учета заработков на указанных работах.

Много внимания уделяется развитию общественного питания. В постановлении Совета Министров РСФСР от 5 мая 1967 г. «О мерах по дальнейшему развитию и улуч-

<sup>1</sup> СП СССР 1967 г. № 23, ст. 160.

<sup>2</sup> СП СССР 1965 г. № 19—20, ст. 155.



шению общественного питания в РСФСР»<sup>1</sup> указано, что уровень развития общественного питания еще отстает от быстро растущих потребностей населения. В Алтайском крае, Тамбовской, Томской, Кемеровской и Амурской областях прирост предприятий общественного питания за 7 лет выполнен менее чем на 70%. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 марта 1967 г.<sup>2</sup> Совет Министров РСФСР утвердил как минимум увеличение сети предприятий общественного питания на 1 млн. 700 тыс. мест и обязал исполкомы краевых, областных Советов, Московский и Ленинградский горисполкомы утвердить указанные задания по торговым организациям как обязательные независимо от ведомственного подчинения. Совет Министров РСФСР обязал организовать столовые на всех центральных усадьбах и в крупных отделениях совхозов, а также доставку горячей пищи на полевые станы и пастбища.

На местные Советы возложены большие задачи в области жилищного строительства, коммунального хозяйства и благоустройства, строительства культурно-бытовых объектов, развития торговли и общественного питания. Местные государственные органы не только выполняют функции заказчиков по жилищному строительству<sup>3</sup>, но должны рассматривать и утверждать планы строительства объектов местного значения, контролировать их выполнение, координировать на своей территории работу по строительству жилищ, объектов коммунального хозяйства и социально-культурного строительства, осуществляемому предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения.

В ряде союзных республик функции и компетенции местных государственных органов еще более расширены. Например, ЦК Коммунистической партии Узбекистана и Совет Министров Узбекской ССР в целях улучшения

<sup>1</sup> СП РСФСР 1967 г. № 8—9, ст. 53; см. также постановление ЦК компартии Украины и Совета Министров УССР от 7 апреля 1967 г. «О мерах по дальнейшему развитию и улучшению общественного питания в УССР» («Сборник постановлений и распоряжений Правительства УССР» 1967 г. № 4).

<sup>2</sup> СП СССР 1967 г. № 7, ст. 31.

<sup>3</sup> Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» (СП СССР 1957 г. № 9, ст. 102).

сохранности и эксплуатации государственного жилищного фонда постановлением от 25 марта 1963 г.<sup>1</sup> обязали министерства и ведомства передать в ведение исполкомов местных Советов жилищный фонд, находящийся в черте городов, городских поселков и районных центров, причем жилищный фонд должен быть передан со всем штатом административно-управленческого персонала, занятым на эксплуатации и ремонте жилищного фонда, а также вместе с лимитами по труду, материально-техническому снабжению и ассигнованию на ремонт и другие расходы<sup>2</sup>.

Совет Министров Белорусской ССР постановлением от 2 апреля 1964 г. «Об улучшении организации капитального ремонта жилых домов и зданий социально-культурного назначения»<sup>3</sup> возложил капитальный ремонт жилых домов местных Советов, жилищно-строительных кооперативов, зданий социально-культурного назначения, государственных и общественных организаций в городах и в сельской местности полностью на ремонтно-строительные организации местных Советов.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О передаче дополнительно на решение Советов Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства»<sup>4</sup> Советы Министров ряда союзных республик значительно расширили компетенцию исполкомов областных и городских (городов республиканского подчинения) Советов депутатов трудящихся как в развитии промышленности, так и в планировании жилищного, коммунально-бытового и социально-культурного строительства<sup>5</sup>. Исполкомам предоставлено право вносить по предприятиям местного подчинения изменения в планы производства отдель-

<sup>1</sup> СП Правительства Узбекской ССР 1963 г. № 3, ст. 17.

<sup>2</sup> Не подлежат передаче лишь жилищный фонд Управления Средне-Азиатской железной дороги, Министерства обороны, а также студенческие общежития и жилые дома, расположенные на территории предприятий.

<sup>3</sup> СЗ БССР 1964 г. № 11, ст. 117.

<sup>4</sup> СП СССР 1965 г. № 19—20, ст. 154.

<sup>5</sup> См., например, постановление Совета Министров РСФСР от 12 февраля 1966 г. «О передаче дополнительно на решение министерств и ведомств, Советов Министров АССР, крайисполкомов, обласполкомов, Московского и Ленинградского обласполкомов вопросов хозяйственного и культурного строительства» (СП РСФСР 1966 г. № 4, ст. 23).

ных видов товаров в связи с повышением или понижением спроса населения. Они правомочны оставлять в своем распоряжении в установленном размере резерв капитальных вложений и материалов, а также использовать для нужд края, области, города продукцию досрочно введенных в действие предприятий местного подчинения за время работы этих предприятий до наступления установленного правительством срока ввода их в действие, за исключением товаров широкого потребления, которые должны направляться в рыночный фонд. Исполкомам разрешено образовывать в установленном порядке фонд освоения новой техники в промышленных предприятиях местного подчинения, изготавливающих гражданскую продукцию. Им предоставлены дополнительные правомочия по вопросам организации и ликвидации предприятий и ремонтно-строительных организаций местного подчинения по согласованию с соответствующими министерствами или ведомствами, а также по установлению численности административно-управленческого персонала для предприятий, учреждений и организаций местного подчинения в пределах утвержденного плана по труду.

Задача дальнейшего повышения организаторской роли местных Советов особенно важна в коммунальном хозяйстве и жилищном строительстве.

В целом ряде городов и поселков городского типа до сих пор еще сохраняется такое положение, когда большая часть жилого фонда и коммунальных объектов, обслуживающих население городов и рабочих поселков, находится в ведении промышленных предприятий вышестоящего подчинения. Управление этими объектами осуществляется не отраслевыми органами исполкомов местных Советов, а жилищно-коммунальными отделами фабрик и заводов, причем на территории того или иного города нередко сосредоточивается несколько таких отделов<sup>1</sup>. Это не способствует повышению роли и значения местных Со-

<sup>1</sup> В Волгограде государственный жилой фонд составлял в 1966 году 3,5 млн. кв. м, причем в ведении местных Советов находилось лишь около 25% этого фонда. Среди предприятий-домовладельцев много мелких, имеющих 1000—3000 кв. м жилой площади. Ведомственные расходы на содержание и эксплуатацию жилого фонда в Волгограде на 15—20% выше, чем в домах местных Советов. В Ленинском районе г. Запорожья жилищный фонд находится в ведении 18 организаций (см. «Советы депутатов трудящихся» 1966 г. № 12, стр. 21; «Известия» 26 августа 1966 г.).

ветов и их исполнительных и распорядительных органов, не говоря уже о вредных последствиях ведомственной разобщенности в управлении жилищно-коммунальным фондом.

В городах и рабочих поселках наряду с коммунальными объектами местных Советов имеется около 500 ведомственных водопроводов и канализационных систем, большое количество бань, прачечных и других предприятий и организаций коммунального обслуживания, находящихся в ведении министерств и ведомств<sup>1</sup>. В ряде городов имеются ведомственные трамвайные и троллейбусные хозяйства. Государственные средства на благоустройство и коммунальное хозяйство планируются не только местными Советами, но и многочисленными ведомственными организациями, причем только часть этих средств направляется в порядке долевого участия на строительство объектов совместного пользования.

Рассредоточенность управления коммунальным хозяйством отрицательно сказывается на удовлетворении потребностей населения, вызывает массу непроизводительных расходов на содержание управленческого аппарата и ведет к тому, что часто в одном и том же городе устанавливаются неодинаковые отпускные цены на одни и те же виды коммунальных услуг.

Отрицательно отражается ведомственная разобщенность и на ходе жилищно-коммунального строительства. Нередко нарушаются генеральные планы застройки городов, а в ряде случаев эти планы вообще отсутствуют. Промышленное строительство необоснованно расширяется, проникает в жилые массивы. Предусмотренное проектами сооружение хозяйственно-бытовых и социально-культурных объектов и благоустройство территории резко отстают от жилищного строительства.

Большое значение в преодолении всех этих недостатков могло бы иметь сосредоточение руководства и управления жилищно-коммунальным хозяйством в руках местных Советов<sup>2</sup>. В печати уже неоднократно высказывались поже-

<sup>1</sup> «Плановое хозяйство» 1966 г. № 2.

<sup>2</sup> Нельзя согласиться с утверждением В. А. Ржевского, что «в настоящее время Советы сосредоточили в своих руках почти весь жилой фонд, предприятия коммунального хозяйства, общественного питания, бытового обслуживания населения» (В. А. Ржевский, «Территориальная организация Советского государства», Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 76).

лания о целесообразности ликвидации ведомственной разобщенности в управлении жилищно-коммунальным фондом и социальными культурными учреждениями путем передачи соответствующих объектов в управление местным Советам. Эта точка зрения заслуживает всемерной поддержки. Но обязательным условием осуществления такого мероприятия является закрепление за местными Советами материальной базы, обеспечивающей сохранность и нормальную эксплуатацию жилищно-коммунального фонда, а также социально-культурных учреждений и организаций с тем, чтобы не ухудшилось обслуживание населения.

Этот вопрос чрезвычайно сложен и передачу коммунально-бытовых и социально-культурных предприятий и учреждений в ведение местных Советов необходимо производить постепенно с учетом конкретных условий в каждом отдельном случае, принимая во внимание состояние материальных фондов, условия их финансирования, снабжения, квалификацию кадров.

В настоящее время особое значение будет иметь обеспечение должной координации деятельности местных государственных органов с работой предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, занимающихся строительством и эксплуатацией жилья, коммунальных и других хозяйственных и социально-культурных объектов. Это относится как к разработке, так и осуществлению комплексных планов строительства, правильного размещения объектов, обеспечению строительными материалами, контролю за ходом строительства и оказанию повседневной помощи строительным организациям. Необходимость обеспечения координации обуславливается не только увеличением масштабов строительства, но и тем обстоятельством, что теперь предприятиям предоставляется возможность самостоятельно решать отдельные вопросы строительства за счет своих поощрительных фондов.

Целесообразно возложить на исполкомы местных Советов функцию заказчика по всем источникам финансирования жилищного и культурно-бытового строительства. В настоящее время эта функция осуществляется не только исполкомами местных Советов. Например, в г. Ереване 20% жилищного строительства осуществляют 33 заказчика, которые ежегодно строят 40—45 тыс. кв. м жилья за счет децентрализованных источников финансирования.

Это удорожает строительство, удлиняет его сроки, обуславливает нерациональное использование механизмов. Показательно, что стоимость квадратного метра жилья у исполкома Ереванского городского Совета не превышает 140—142 руб., а у ведомств она составляет 183—200 руб.<sup>1</sup>.

Решениями XXIII съезда КПСС намечено мощное развитие жилищного строительства, коммунальных сооружений, расширение сети учреждений здравоохранения, народного образования и т. д. Если в процессе выполнения семилетнего плана развития народного хозяйства в СССР были сданы в эксплуатацию новые дома общей площадью 556 млн. кв. м, то в течение нового пятилетия в городах, рабочих поселках и совхозах за счет государственных капитальных вложений и кооперативных средств должны быть построены дома общей площадью около 400 млн. кв. м, а силами рабочих и служащих с помощью государственного кредита — более 80 млн. кв. м. За тот же срок на селе силами населения и колхозов намечено построить 2—2,5 млн. жилых домов. Объем капитальных вложений на жилищное, коммунальное и культурно-бытовое строительство предусмотрен в сумме около 75 млрд. рублей.

Исполкомы краевых, областных и городских (городов республиканского подчинения) Советов согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г.<sup>2</sup> правомочны централизовать в необходимых случаях направляемые на жилищное строительство отчисления от сверхплановой прибыли предприятий и организаций местного подчинения, а также по согласованию с руководителями министерств и ведомств СССР и союзных республик решать вопросы совместного использования средств, выделяемых на жилищное, коммунальное и культурно-бытовое строительство<sup>3</sup>.

Совет Министров СССР в постановлении от 10 июля 1967 г. «О передаче дополнительно на решение Советов Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства»<sup>4</sup> значительно расширил права исполкомов краевых, областных и городских (городов

<sup>1</sup> Г. Паносян, Откуда диспропорции в городском хозяйстве («Советы депутатов трудящихся», 1966, № 2).

<sup>2</sup> СП СССР 1965 г. № 19—20, ст. 154.

<sup>3</sup> СП РСФСР 1966 г. № 4, ст. 23.

<sup>4</sup> СП СССР 1967 г. № 17, ст. 118.

республиканского подчинения) Советов. В соответствии с этим постановлением Совет Министров РСФСР постановлением от 13 октября 1967 г.<sup>1</sup> разрешил предприятиям, учреждениям и организациям местного подчинения объединять капитальные вложения, выделяемые им на жилищное, коммунальное и культурно-бытовое строительство и строительство объектов здравоохранения и просвещения, с сообщением Госплану РСФСР. Исполкомы краевых, областных и городских (городов республиканского подчинения) Советов правомочны увеличивать в течение года капитальные вложения по отдельным перевыполняющим план стройкам производственного назначения за счет уменьшения объемов капитальных вложений в размере до 10% по каждой стройке, а также направлять на строительство жилых домов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения и просвещения капитальные вложения до 2,5% общего объема строительных работ, предусмотренных по области (краю).

Аналогичные постановления приняты Советами Министров других союзных республик.

10 июля 1967 г. Совет Министров СССР принял постановление «О порядке планирования централизованных капитальных вложений и утверждения титульных списков строек»<sup>2</sup>, в котором установил порядок наиболее рационального размещения производительных сил. В связи с тем, что жилищное строительство в городах будет осуществляться в основном за счет капитальных вложений, выделяемых союзным республикам, а строительство объектов коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения должно быть увязано со строительством жилья, признано целесообразным капитальные вложения на строительство коммунальных и бытовых объектов выделять в основном союзным республикам. В тех случаях, когда коммунальное хозяйство в городах находится на балансе предприятий и организаций министерств и ведомств, капитальные вложения выделяются им. Строительство общеобразовательных школ, больниц, поликлиник, клубов, библиотек и спортивных сооружений осуществляется за счет капитальных вложений, выделяемых союзным республикам, а капитальные вложения на жи-

<sup>1</sup> СП РСФСР 1967 г. № 24, ст. 139.

<sup>2</sup> СП СССР 1967 г. № 17, ст. 119.

жилищное и культурно-бытовое строительство вне городов (крупные предприятия) выделяются министерствам и ведомствам. Для обеспечения комплексной и наиболее экономной застройки городов признано необходимым, чтобы капитальные вложения тогда, когда функция единого заказчика осуществляется исполкомами, передавались министерствами и ведомствами СССР в порядке долевого участия Советам Министров союзных республик; министерства и ведомства будут получать жилую площадь и места в детских дошкольных учреждениях пропорционально капитальным вложениям, передаваемым ими исполкомам. Одновременно министерствам, ведомствам и исполкомам предоставлено право разрешать подчиненным им предприятиям и организациям передавать в порядке долевого участия средства на строительство, расширение и реконструкцию объектов водоснабжения, канализации, газоснабжения, дорог и связи.

Совет Министров СССР в постановлении от 26 августа 1967 г. «О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства»<sup>1</sup> признал целесообразной дальнейшую передачу местным Советам принадлежащего предприятиям, учреждениям и организациям жилищного фонда в городах и рабочих поселках, а также объектов коммунального хозяйства, обслуживающих население этих городов и поселков. Но учитывая значительный удельный вес в общем объеме городского жилищного фонда домов, принадлежащих гражданам на праве личной собственности, Совет Министров СССР обязал исполкомы установить с участием домовых комитетов, общественных комиссий и актива постоянный контроль за своевременным ремонтом и надлежащим содержанием указанных домов в городах и поселках городского типа. Указано также на необходимость оказания помощи гражданам в проведении ремонта силами городских и районных ремонтно-строительных организаций на договорных началах.

Совет Министров обязал исполкомы и руководителей предприятий, учреждений и организаций осуществлять регулярный ремонт, улучшать организацию и повысить уровень механизации ремонтных работ, создать в 1967—1969 гг. в городах и поселках рабочего типа маневренный

<sup>1</sup> СП СССР 1967 г. № 22, ст. 156.



жилищный фонд в размерах, обеспечивающих выполнение планов капитального ремонта.

Исполкомы местных Советов, министерства и ведомства, руководители предприятий обязаны принять меры к улучшению эксплуатации и повышению благоустройства жилищного фонда, к снижению издержек на содержание жилищно-коммунального хозяйства, к повышению его рентабельности.

Наряду с этим расширена компетенция исполкомов нижестоящих Советов депутатов трудящихся. Например, Совет Министров Эстонской ССР постановлением от 24 января 1966 г.<sup>1</sup> предоставил исполкомам городских и районных Советов право принимать решения о проведении работ по благоустройству жилых домов за счет средств, предназначенных на капитальный ремонт; осуществлять за счет доходов, дополнительно выявленных и полученных при исполнении местного бюджета, ремонт зданий исполкомов районных и сельских Советов и народных судов, а также приобретать инвентарь для сельских Советов. Кроме того, им разрешено производить реконструкцию и расширение школ, училищ, домов культуры, клубов, библиотек за счет средств, предназначенных на капитальный ремонт, а также за счет средств, дополнительно полученных при исполнении бюджета. Проведение всех этих мероприятий должно производиться в пределах выделенных материальных фондов.

Исполкомы районных и городских Советов правомочны увеличивать контингенты детей в дошкольных учреждениях и количество больничных коек, сверх установленных в народнохозяйственном плане республики, с финансированием дополнительных расходов за счет местного бюджета соответствующего города или района.

Совет Министров РСФСР постановлением от 27 июня 1964 г. «О мерах по улучшению организации жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства в сельской местности»<sup>2</sup> предоставил исполкомам областных (краевых) Советов право объединения капитальных вложений предприятий всех отраслей народного хозяйства, выделенные на строительство и расширение объектов водоснабже-

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Эстонской ССР» 1965 г. № 4, стр. 21.

<sup>2</sup> СП РСФСР 1964 г. № 13, ст. 93.

ния, канализации, теплоснабжения для строительства соответствующих объектов совместного пользования. Этим же постановлением на исполкомы районных Советов было возложено осуществление контроля за государственным жилищным и коммунальным строительством и благоустройством на территории сельских районов независимо от источников финансирования и ведомственной принадлежности предприятий и организаций, осуществляющих это строительство.

Постановлением от 29 февраля 1964 г.<sup>1</sup> Совет Министров РСФСР разрешил Советам Министров автономных республик, исполкомам областных (краевых) и городских (городов республиканского подчинения) Советов передавать на решение исполкомов районных и городских Советов некоторые вопросы, связанные с руководством учреждениями здравоохранения.

Согласно постановлению Совета Министров РСФСР от 15 апреля 1965 г.<sup>2</sup> исполкомам областных (краевых) Советов, а также исполкомам Московского и Ленинградского городских Советов было предоставлено право централизовать в необходимых случаях 5% от объемов капитальных вложений на жилищное строительство (в том числе и за счет нецентрализованных источников финансирования) и направлять их на развитие розничной торговой сети и предприятий общественного питания в районах новой жилой застройки.

При проведении мероприятий по дальнейшему укреплению материальной базы и расширению компетенции местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных и распорядительных органов особое внимание необходимо уделить районным и сельским Советам.

Хотя за последнее время целым рядом нормативных актов их права расширены<sup>3</sup>, однако расширение их компетенции нельзя считать достаточной.

Многие сельскохозяйственные комиссии и большинство депутатов районных, поселковых и сельских Советов оказывали и оказывают, конечно, немалое влияние на улучшение работы в колхозах и совхозах, но возможности

<sup>1</sup> СП РСФСР 1964 г. № 5, ст. 29.

<sup>2</sup> СП РСФСР 1965 г. № 8, ст. 34.

<sup>3</sup> СП РСФСР 1967 г. № 1, ст. 2; СП РСФСР 1967 г. № 20, ст. 106; «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР» 1967 г. № 28, ст. 257; СЗ БССР 1967 г. № 33, ст. 474.

повышения организаторской роли самих Советов как коллегиально работающих органов используются далеко не полностью. Необходимо правильно сочетать живую организаторскую работу в массах с коллегиальной формой деятельности Совета.

В условиях неоправданной реорганизации руководства развитием народного хозяйства по производственному принципу районные и сельские Советы и их исполкомы, как правило, не обсуждали вопросы развития сельского хозяйства на своей территории. В лучшем случае планы развития, разработанные колхозами, совхозами и районными производственными управлениями формально санкционировались районными Советами как составная часть утверждаемого на сессии районного плана развития народного хозяйства.

Недостаточная активность районных Советов и их исполкомов в вопросах руководства развитием сельского хозяйства сохранилась в течение известного времени и после осуждения партией неоправданной системы руководства по производственному принципу. Районные Советы депутатов трудящихся и их исполкомы не сумели быстро перестроиться. Отрицательно сказалась и неупорядоченность их правовых взаимоотношений с районными управлениями сельского хозяйства, отсутствие должной четкости в размежевании функций.

ЦК КПСС в постановлении «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области»<sup>1</sup> указал на серьезные недостатки в их руководстве развитием сельского хозяйства, отметил, что местные Советы и их исполкомы не принимают необходимого участия в разработке колхозами и совхозами перспективных планов развития сельского хозяйства на основе доведенных до них государственных планов закупки сельскохозяйственных продуктов на 1966—1970 гг. ЦК КПСС констатировал, что многие местные Советы еще не определили с необходимой четкостью своего места в решении вопросов хозяйственного строительства, слабо осуществляют контроль за выполнением производственных планов каждым колхозом и совхозом, слабо вникают в их производственную деятельность.

<sup>1</sup> «Партийная жизнь» 1965 г. № 23, стр. 16—17.

Президиум Верховного Совета Украинской ССР в постановлении от 23 февраля 1966 г. «О работе местных Советов депутатов трудящихся Львовской области» также отметил, что Советы и их исполкомы недостаточно сосредоточивают внимание на решении коренных вопросов работы промышленности и сельского хозяйства, слабо осуществляют контроль за выполнением производственных планов предприятиями, колхозами и совхозами, не всегда реагируют на факты нарушения колхозной демократии, Устава сельскохозяйственной артели<sup>1</sup>.

По действующему законодательству исполнительные комитеты районных Советов ведают земельными государственными фондами и лесами местного значения, ведут учет земель и государственную регистрацию землепользователей, дают заключения по отводу земель, разрешают споры между землепользователями, регистрируют уставы колхозов и обеспечивают их соблюдение, выдают колхозам акты на вечное и бесплатное пользование землей и т. д. Исполкомы районных Советов правомочны осуществлять контроль за соблюдением размеров приусадебных участков, рассматривать решения общих собраний колхозников о преобразовании колхозов в совхозы, отменять решения правлений колхозов и общих собраний колхозников, противоречащие действующему законодательству и т. п.

Но многие из этих вопросов либо непосредственно связаны с деятельностью районных производственных управлений сельского хозяйства, либо входят в их компетенцию. Правильное решение многих этих вопросов затрудняется отсутствием четкой правовой регламентации, недостаточной разграниченностью функций и правомочий исполкома районного Совета и районного производственного управления сельского хозяйства.

В советской правовой литературе обоснованно выдвигается предложение о необходимости поставить районные производственные управления сельским хозяйством в условие двойного подчинения — районному Совету и его исполкому по горизонтали и отраслевым органам вышестоящих Советов — по вертикали. Это обусловлено тем, что районное производственное управление сельского хозяйства по самой природе является органом отраслевого

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета УССР» 1966 г. № 8, ст. 33.

управления, деятельность которого не выходит за пределы того территориального масштаба, в котором районный Совет осуществляет полномочия органа государственной власти. В соответствии с принципом демократического централизма районный Совет и его исполком, осуществляя на своей территории государственное руководство развитием социалистического сельского хозяйства, обязаны направлять и контролировать деятельность как колхозов и совхозов, так и районных отраслевых органов государственного управления. Но в связи со сложностью сельского хозяйства особое значение приобретает научное обоснование всех организаторских мероприятий, обеспечивающих развитие сельского хозяйства. В связи с этим управление технологическими процессами должно быть высококвалифицированным. Однако это свидетельствует лишь о недопустимости административного вмешательства в работу квалифицированных специалистов, осуществляющих управление производством, но вовсе не является основанием для отстранения органов государственной власти и общего управления от руководства и контроля за деятельностью отраслевых органов.

В. И. Ленин, говоря о том, в каких случаях двойное подчинение должно применяться, указывал, что оно «необходимо там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия» и ссылаясь на земледелие в качестве наиболее яркого примера. Он подчеркивал, что «не учитывать во всех этих вопросах местных отличий значило бы впасть в бюрократический централизм и т. п., значило бы мешать местным работникам в том учете местных различий, который является основой разумной работы»<sup>1</sup>.

В настоящее время, когда районное производственное управление сельского хозяйства не подчинено районному Совету и его исполкому, эти государственные органы лишены возможности с должной полнотой и последовательностью осуществлять как государственное руководство колхозами, так и свои прямые обязанности в области организации работ по землеустройству, по учету и регистрации земель, контролю за соблюдением законодательства о землепользовании и т. п. Ведь, с одной стороны, в действующих положениях о районных Советах депутатов тру-

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 198.

дящихся<sup>1</sup>, утвержденных Президиумами Верховных Советов ряда союзных республик, по всем этим вопросам районным Советам и их исполкомам предоставлены широкие полномочия по выполнению соответствующих обязанностей, с другой стороны, Советы Министров некоторых союзных республик возложили на производственные управления ведение государственного учета земель, государственной книги землепользователей и т. п.<sup>2</sup> С 1962 года функции управления государственным земельным фондом в районах возложены на производственные управления, кадры землеустроителей находятся в штатах не исполкомов районных Советов, а производственных управлений, между тем многие землепользователи вообще не связаны с сельскохозяйственным производством.

Разобщенность в действиях исполкомов районных Советов и районных производственных управлений сельского хозяйства препятствует установлению должного порядка в проведении мероприятий по землеустройству и в соблюдении законодательства о землепользовании.

Положение районного производственного управления сельского хозяйства в качестве какого-то обособленного органа, не подчиненного исполкому районного Совета, отрицательно отражается и на выполнении функции планирования в районе. По самому своему назначению районные плановые комиссии должны быть теснейшим образом связаны с производственной деятельностью колхозов и совхозов, поскольку сельское хозяйство является органической и притом важнейшей частью районного хозяйства. Между тем обособление планирования сельскохозяйственного производства при формальном включении показателей производственного управления в районный план подрывает самую идею комплексного планирования, не говоря уже о том, что штаты районных плановых комиссий совершенно не соответствуют масштабу и сложности планируемого ими хозяйства и социально-культурного строительства.

<sup>1</sup> См., например, Положение о районном Совете депутатов трудящихся Белорусской ССР, утвержденное Президиумом Верховного Совета БССР 27 июня 1958 г.; Положение о районном Совете Азербайджанской ССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Азербайджанской ССР 29 октября 1958 г.

<sup>2</sup> См., например, постановление Совета Министров Узбекской ССР от 8 февраля 1963 г. (СП Узбекской ССР, 1963 г., № 2, ст. 9).

Поэтому вместо творческой разработки научно обоснованных планов, широко отражающих инициативу производственных коллективов, районные плановые комиссии нередко ограничиваются механическим соединением материалов, представляемых им отделами исполкомов районного Совета и другими организациями, находящимися на территории района, причем эти материалы обычно являются лишь простым воспроизведением цифр и указаний, полученных от вышестоящих органов отраслевого управления.

При условии устранения существующей в настоящее время разобщенности в районном планировании и передаче работников планово-экономических групп районных производственных управлений сельского хозяйства в аппарат райпланов экономическая обоснованность проектов планов была бы значительно выше, а контроль за выполнением плановых заданий проводился бы более последовательно. Укрепление аппарата районных плановых комиссий, усиление связи районов с коллективами предприятий, учреждений и организаций при обеспечении конкретного руководства со стороны областных (краевых) и республиканских плановых органов обеспечит повышение уровня планирования в районах на основе более правильной организации работы и широкого использования творческой активности масс.

На XXIII съезде КПСС был поставлен вопрос о целесообразности образования выборных руководящих колхозно-кооперативных органов в районах, областях, краях, республиках и в центре. Съезд поручил ЦК КПСС рассмотреть это предложение. Несомненно, что при практическом осуществлении такой задачи будет иметь особое значение правильное разрешение вопроса о взаимоотношениях органов государственной власти с выборными колхозно-кооперативными органами, в частности — районными.

Указания Коммунистической партии о повышении организаторской роли местных Советов в осуществлении задач хозяйственного и культурного развития в период строительства коммунизма потребовали укрепления материальной базы и расширения компетенции поселковых и сельских Советов.

Кроме того, процесс укрупнения районов, развивавшийся за последние 10 лет, порождал необходимость перерас-

пределения компетенции между районными и нижестоящими государственными органами с тем, чтобы компенсировать территориальную отдаленность, неизбежную при укрупнении, передачей сельским и поселковым Советам и их исполкомам ряда функций, выполняемых исполнительными и распорядительными органами районных Советов.

Советы Министров союзных республик провели ряд мероприятий по повышению роли и улучшению работы исполнительных комитетов сельских Советов. Так, Совет Министров Узбекской ССР в постановлении от 21 апреля 1965 г. «О состоянии и мерах улучшения работы исполкомов сельских Советов Узбекской ССР»<sup>1</sup> указал на необходимость коренным образом улучшить руководство их работой, повседневно направлять ее, чтобы Советы в полной мере выполняли свои функции по хозяйственному и культурному строительству, обеспечению охраны государственного порядка, соблюдению законов и охраны прав граждан. Совет Министров Узбекской ССР обязал областные и районные органы государственного управления доводить до сельских Советов задания народнохозяйственного плана по колхозам и совхозам, предприятиям и организациям, находящимся на их территории, оказывать исполкомам сельских Советов повседневную помощь в совершенствовании форм и методов организационно-массовой работы, широко внедрять общественные начала в их деятельность.

ЦК КПСС в постановлении «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»<sup>2</sup> подчеркнул, что они являются высшими органами государственной власти на своей территории и что решения и распоряжения, принятые ими в пределах своей компетенции, являются обязательными для исполнения всеми должностными лицами, а также предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на их территории. В постановлении отмечено, что Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик, а также исполкомы краевых, областных и районных Советов призваны более глубоко и систематически заниматься улучшением работы сельских и поселковых Советов, совершенствовать стиль и методы их деятельности. ЦК КПСС

<sup>1</sup> СП Узбекской ССР 1965 г. № 4, ст. 36.

<sup>2</sup> «Правда» 11 марта 1967 г.



поручил центральным и республиканским организациям изучить вопрос о возможном расширении прав поселковых и сельских Советов в решении хозяйственных, финансовых, земельных вопросов, в руководстве предприятиями местной промышленности, бытовым и социально-культурным обслуживанием населения, а также о мерах по укреплению их материально-финансовой базы.

Президиум Верховного Совета СССР 8 апреля 1968 г. издал Указ «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»<sup>1</sup> и примерное положение об этих органах государственной власти<sup>2</sup>, определив их задачи, права и обязанности. В соответствии с этими актами Верховные Советы союзных республик приняли законы о сельских и поселковых Советах<sup>3</sup>, установив, что сельский и поселковый Совет осуществляет контроль за работой расположенных на его территории колхозов, совхозов, предприятий местной промышленности, бытового обслуживания, торговли и общественного питания, жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, просвещения, культуры, связи и других организаций вышестоящего подчинения, непосредственно обслуживающих население. В этих законах подчеркнуто, что сельский и поселковый Совет осуществляет контроль за соблюдением законодательства, заслушивает доклады руководителей этих предприятий, учреждений и организаций и координирует их деятельность в области социально-культурного и бытового обслуживания населения, что решения и распоряжения Совета, принимаемые в пределах предоставленных прав, обязательны для исполнения всеми колхозами, совхозами, предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории Совета, а также должностными лицами и гражданами.

Сельский Совет (поселковый) рассматривает и утверждает план подведомственного ему хозяйственного и социально-культурного строительства и принимает участие в рассмотрении перспективных и годовых планов расположенных на его территории колхозов, совхозов, пред-

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1968 г. № 16, ст. 131.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1968 г. № 16, ст. 132.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1968 г. № 30, ст. 1148; «Ведомости Верховного Совета УССР» 1968 г. № 28, ст. ст. 177, 178 и др.

приятый местной промышленности; вносит предложения по проектам производственно-хозяйственных планов колхозов, совхозов, предприятий, учреждений и других организаций вышестоящего подчинения в части жилищного строительства, социально-культурного, бытового и торгового обслуживания населения, благоустройства, строительства местных дорог, использования местных сырьевых и трудовых ресурсов. Сельский (поселковый) Совет осуществляет контроль за соблюдением колхозами, совхозами и другими предприятиями законодательства, за своевременным выполнением планов и обязательств перед государством, оказывает помощь в развитии сельскохозяйственного производства, в использовании земельных угодий, материальных и трудовых ресурсов, в повышении производительности труда и укреплении трудовой дисциплины, в подъеме материального и культурного уровня. Сельский (поселковый) Совет заслушивает доклады руководителей колхозов, совхозов, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на его территории, дает им рекомендации, а в необходимых случаях вносит свои предложения в исполком вышестоящего Совета. Он приостанавливает исполнение противоречащих законодательству решений собраний колхозников и правлений колхозов, пайщиков потребкооперации, приказов и распоряжений предприятий и учреждений вышестоящего подчинения по вопросам землепользования, благоустройству и застройки населенных пунктов, охраны природы, сообщая о своих решениях вышестоящим органам.

Совет Министров СССР постановлением от 14 марта 1968 г. «О мерах по укреплению материально-финансовой базы сельских и поселковых Советов»<sup>1</sup> указал на необходимость обеспечить в 1968—1970 гг. сельские и поселковые Советы благоустроенными помещениями, оборудованием и инвентарем и рекомендовал Советам Министров союзных и автономных республик и исполкомам областных (краевых) Советов выделить часть средств из фонда развития местной промышленности в распоряжение сельских (поселковых) Советов для проведения работ по благоустройству населенных пунктов. Советам Министров рекомендовано также оставлять в распоряжении сельских (поселковых) Советов все доходы, дополнительно получен-

<sup>1</sup> СП СССР 1968 г. № 6, ст. 30.

ные при исполнении бюджета, и суммы превышения доходов над расходами этих Советов для направления на финансирование подведомственного им хозяйства, социально-культурного строительства и другие мероприятия, включая капитальные вложения. Указано, что изъятие этих средств из бюджетов сельских и поселковых Советов без согласия их исполкомов допускается лишь в случаях неправильного зачисления в доходы сельских и поселковых Советов сумм, принадлежащих другим бюджетам, или возврата плательщикам излишне внесенных платежей. Наряду с этим, Советам Министров союзных и автономных республик и исполкомам областных (краевых) Советов поручено решать вопросы о дополнительной передаче на бюджеты сельских (поселковых) Советов учреждений и организаций, непосредственно обслуживающих население, о расширении доходов для сельских (поселковых) Советов. Сельским и поселковым Советам предоставлено право решать вопросы о предоставлении льгот по местным налогам и сборам и освобождать от платы за питание детей из малообеспеченных семей в школах (группах) с продленным днем, а также перераспределять излишнее имущество и оборудование между предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на бюджете сельских и поселковых Советов.

Необходимо разработать новые положения о каждом отдельном звене системы местных Советов, причем в целях повышения значения этих нормативных актов, определяющих правовое положение органов государственной власти, целесообразно принятие их в законодательном порядке в соответствии с установками ст. 98 Конституции СССР о том, что Советы принимают решения и дают распоряжения в пределах прав, предоставленных им законами СССР и союзной республики.

При уточнении и расширении компетенции местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительно-распорядительных органов основополагающим являются указания XXIII съезда КПСС о важности дальнейшего укрепления Советского государства, о всемерном развитии социалистической демократии. В решениях съезда отмечено что «особое значение приобретает повышение роли Советов депутатов трудящихся с тем, чтобы они в полном объеме использовали свои полномочия в осуществлении задач хозяйственного и культурного строительства и про-

верки исполнения, проявляли больше инициативы в решении плановых, финансовых, земельных вопросов, в руководстве предприятиями местной промышленности, бытовым и социально-культурным обслуживанием населения»<sup>1</sup>.

Программа КПСС, определяя пути развития местных Советов депутатов трудящихся, указывает, что права их должны расширяться, что местные Советы «будут окончательно решать все вопросы местного значения» и что «особого внимания заслуживает укрепление районного звена»<sup>2</sup>.

## Глава 7. ЗАДАЧИ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

Большие задачи хозяйственного и социально-культурного развития в условиях строительства коммунизма требуют усовершенствования административно-территориального устройства союзных республик. Прежде всего это относится к областному (краевому) делению.

Недостатком территориальной организации большинства областей и краев является **несовпадение административных границ с экономическими**, обусловленное отсутствием научных оснований, которые должны были бы определять конфигурацию и размеры их территории в каждом конкретном случае.

Большинство областей в их современных административных границах было создано несколько десятков лет назад. За эти годы экономическое лицо страны сильно изменилось: эксплуатируются крупные, недавно открытые месторождения каменного угля, нефти, газа, металлических руд, построены крупнейшие электростанции, бурно развивается промышленность, освоены десятки миллионов гектаров целинных земель, совершенно иными стал уровень развития сельского хозяйства в связи с его механизацией, проведением ирригационных и мелиоративных работ, большие успехи достигнуты в развитии транспорта и свя-

<sup>1</sup> «XXIII съезд КПСС. Стенографический отчет», т. I, Госполитиздат, 1967, стр. 314.

<sup>2</sup> «Программа Коммунистической партии Советского Союза», Госполитиздат, 1961, стр. 104.

зи, в подготовке кадров высококвалифицированных специалистов и работников массовых профессий. Все шире и шире используются новые виды и источники энергии, новые виды сырья, быстро развивается химическая промышленность, внедряются новые, прогрессивные способы обработки материалов.

Можно ли при этих условиях считать экономически организованными, целостными комплексами наши области и края, созданные на совершенно иной экономико-производственной основе, при совершенно ином соотношении промышленности и сельского хозяйства, при иных условиях и возможностях дальнейшего экономического развития. На этот вопрос может быть дан только отрицательный ответ, так как административные границы многих областей и краев совершенно не совпадают с границами экономически однородных зон.

Административно-территориальные изменения, произведенные в конце 1962 — начале 1963 гг. в связи с перестройкой управления народным хозяйством по производственному принципу, не повлекли за собою перераспределения территории между областями. Укрупнение же районов проводилось в рамках устаревших областных границ.

В течение 1963—1964 гг. были отдельные попытки устранения наиболее резких расхождений между экономическими и административными границами, но они носили половинчатый характер. Так, предприятия рыбной промышленности и рыболовецкие колхозы Балхашского водоема в 1963 году были территориально размещены в четырех смежных районах трех административных областей: в Коктерекском районе Джамбулской области, в Балхашском и Каратальском районах Алма-Атинской области и в сельской зоне, возглавляемой Балхашским городским Советом Карагандинской области. Руководство предприятиями рыбной промышленности и рыболовецкими колхозами этого экономически единого территориально-производственного массива было искусственно разобщено, что крайне отрицательно сказывалось на работе предприятий и на состоянии социально-культурного обслуживания рыбаков. Положение было частично улучшено путем передачи территории Кзылбалыкского сельского Совета Алма-Атинской области в административное подчинение Балхашскому городскому Совету Карагандинской области и

Мин-Аральского поселкового Совета Южно-Казахстанского края в подчинение Балхашского сельского района Алма-Атинской области в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 9 апреля 1964 г. Но и после этого предприятия рыбной промышленности и рыболовецкие колхозы Балхашского водоема оказались размещенными на территории уже не четырех, а только двух районов.

При разукрупнении районов в некоторых республиках в отличие от практики предшествовавших лет в более широких масштабах производилась передача отдельных сельских Советов из одних областей в другие в соответствии с их экономическим тяготением к районным центрам соседних областей.

Например, Президиум Верховного Совета Украинской ССР Указом от 5 февраля 1965 г.<sup>1</sup> внес поправки и дополнения в предшествующий Указ от 4 января 1965 г. «О внесении изменений в административное районирование Украинской ССР». Из Черниговской области были переданы четыре сельских Совета в Сумскую область, из Винницкой в Кировоградскую — два сельских Совета, из Ровенской в Волинскую — четыре.

Принцип экономического районирования в социалистическом государстве должен быть заложен в основу территориального формирования не только экономических районов, но и всех звеньев административно-территориального устройства. Экономический район отличается от административной области не только своими территориальными размерами, но и своим назначением. У него не только иные масштабы хозяйства, но в нем и иные организационно-правовые формы руководства этим хозяйством. Экономические районы — это целостные и мощные территориально-производственные объединения, созданные на базе общественного разделения труда и отличающиеся друг от друга определенным экономическим своеобразием. Они призваны решать задачи хозяйственного строительства, выходящие за территориальные рамки не только областей, но иногда даже республик.

В экономической структуре областей, расположенных одна возле другой в определенной зоне, природные, про-

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР» 1965 г. № 8, ст. 143.

изводственные и другие особенности, определяющие их своеобразие, обычно не имеют такого четкого выражения, как у смежных между собою экономических районов. Вместе с тем области, края, равно как и другие звенья административно-территориального устройства, создаются не только для осуществления задач планирования и управления хозяйством: они являются территориальной основой органов государственной власти и общего управления. Поэтому при формировании областей и краев принимаются во внимание не только экономические, но и политико-административные соображения в соответствии с назначением возглавляющих их органов.

Неслучайно некоторые исследователи в странах народной демократии называют звенья административно-территориального устройства «территориальным базисом политической основы»<sup>1</sup>, подчеркивая вместе с тем, что «характер конкретной задачи определяет территориальные пределы организационной деятельности, направленной на ее исполнение, и поэтому территориальные единицы, в которых осуществляются отдельные (курсив мой.— А. Л.) государственные задачи, не всегда должны быть одинаковыми»<sup>2</sup>. Другими словами, не всегда надо ограничивать пространственные пределы деятельности органов отраслевого управления территориальными рамками, в которых осуществляется работа того или иного органа государственной власти.

Правильно утверждение, что «одно из главных положений методологии социалистического экономического районирования — принцип единства экономического районирования и административно-территориального деления»<sup>3</sup>, несмотря на то, что «в отдельных случаях (курсив мой.— А. Л.) административные соображения могут изменить границы территориальных единиц по сравнению с теми, которые были бы при «чисто экономическом» районировании»<sup>4</sup>. Но такие коллизии наблюдаются лишь в отдельных случаях: это не правило, а исключение.

<sup>1</sup> Я. Беер, И. Ковач, Л. Самел, Государственное право Венгерской Народной Республики, «Иностранная литература», 1963, стр. 468.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> П. М. Алампиев, Экономическое районирование СССР, книга 2-я, Изд-во экономической литературы, 1963, стр. 107.

<sup>4</sup> Там же, стр. 125.

В социалистическом государстве административно-территориальное устройство в своей основе должно иметь гармоническое сочетание административных границ с экономическими границами и всякое существенное расхождение между ними отрицательно отражается на хозяйственно-организаторской деятельности местных органов государственной власти и государственного управления. Поэтому неизбежным является внесение поправок в конфигурацию и размеры областей, краев, районов в связи со значительным изменением экономических факторов.

Задачи развития социалистического народного хозяйства и социально-культурного строительства требуют создания областей и краев как целостных, комплексных, экономически организованных территориальных объединений, образованных на основе тщательного изучения не только их природных особенностей, наличия полезных ископаемых, характера внутриобластных и межобластных экономических связей, структуры промышленности, особенностей развития сельского хозяйства, но и с учетом перспектив развития, его прогрессивных тенденций.

Вместе с тем области и края должны быть не только экономически организованными, но и мощными объединениями. Современным хозяйственно-политическим требованиям, по нашему мнению, совершенно не соответствует наличие ряда незначительных по территориальным размерам и количеству населения областей, расположенных в центральных зонах, обладающих высокой плотностью населения и хорошими путями сообщения.

Дробление территории наиболее крупных союзных республик на такие мелкие административно-территориальные единицы крайне затрудняет планирование и управление народным хозяйством, усложняет межобластные и внутриобластные экономические связи, не говоря уже о распылении сил и средств, о неизбежности больших непроизводительных расходов на содержание управленческого аппарата.

Назрел вопрос об укрупнении административных областей на основе современных экономических показателей и с учетом перспектив развития. Эту сложную задачу, ставшую особенно актуальной после укрупнения сельских районов, нельзя разрешить внесением отдельных мелких изменений в границы лишь некоторых областей с целью устранения наиболее резких несоответствий администра-



тивно-территориального устройства современным экономическим требованиям. Нужны серьезные территориальные реформирования. Результаты выполнения решений Программы КПСС и XXIII съезда КПСС о путях дальнейшего развития народного хозяйства СССР явятся веским основанием для внесения изменений в сеть и границы административных областей и краев. Укрупнение большинства областей, разумеется, не исключает возможности и необходимости разукрупнения отдельных административно-территориальных единиц (Красноярский край, Тюменская область и др.).

Проведенное в 1962 году укрупнение экономических административных районов, территориально совпадавших с мелкими административными областями, было направлено на дальнейшее совершенствование планирования и управления народным хозяйством. Расширив пространственные пределы деятельности совнархозов и главных территориальных строительных управлений, оно дало возможность этим органам осуществлять свои задачи на более мощной материальной базе, в условиях более благоприятных для кооперирования предприятий, их специализации и т. д. Но поскольку укрупнение экономических административных районов было проведено вне связи с необходимыми изменениями областного (краевого) деления, оно осложнило как партийное руководство деятельностью совнархозов и главных территориальных строительных управлений, так и оперативные связи этих органов с областными (краевыми) Советами и их исполкомами, поскольку экономические административные районы стали многообластными.

Исправление такого ненормального положения явилось весьма актуальной и очень сложной задачей. Экономические районы, потеряв свое значение в качестве территориальной основы деятельности совнархозов, сохраняются лишь как пространственные участки деятельности плановых комиссий и советов по координации развития народного хозяйства в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 мая 1963 г.<sup>1</sup>

Укрупненные области и края явятся своеобразными экономическими подрайонами этих больших территориальных объединений.

<sup>1</sup> СП СССР 1963 г. № 11, ст. 115.

Областные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты после укрупнения стали бы опираться на гораздо более мощную материальную базу и могли бы пользоваться гораздо более широкой компетенцией по сравнению с той, которой они располагают в настоящее время.

Укрупнение областей нельзя рассматривать как простое увеличение размеров их территории. Это лишь одна сторона дела, которая должна органически сочетаться с расширением прав областных (краевых) государственных органов, с повышением их организаторской роли в осуществлении задач хозяйственного и социально-культурного строительства. Надо обеспечить такой порядок, чтобы координирующая роль госпланов союзных и автономных республик и плановых комиссий исполкомов местных Советов была поднята на уровень, соответствующий масштабам и сложности хозяйственных и социально-культурных задач в условиях строительства коммунизма, и чтобы в деятельности новых центральных органов отраслевого управления была исключена возможность повторения таких недостатков прежних министерств, как проявление узковедомственных интересов, известная оторванность от предприятий, от партийных и советских органов на местах.

Задачи мощного развития народного хозяйства в СССР и реальные возможности для их успешного осуществления требуют улучшения деятельности областных (краевых) государственных органов, поднятия их работы на новую, более высокую ступень, требуют усиления инициативы и активности этих органов, повышения их значения и авторитета.

У нас далеко еще не везде осуществлено правильное размещение производительных сил, промышленных предприятий, не всегда правильно распределены по территории государства трудовые ресурсы.

Социалистические условия представляют полную возможность в целях обеспечения бурного развития народного хозяйства, повышения производительности общественного труда и выравнивания уровней экономического развития отдельных зон обеспечить правильное географическое размещение фабрик и заводов, приблизить их к источникам сырья, к топливно-энергетическим ресурсам и к районам потребления промышленной продукции.

В отличие от капиталистических стран Советское социалистическое государство, осуществляя плановое руководство развитием народного хозяйства, успешно преодолевает исторически сложившееся несоответствие между природными богатствами отдельных зон страны и размещением трудовых ресурсов, организовано перераспределяя кадры, широко используя в этих целях рычаги материального стимулирования. Но у нас еще нередко наблюдается нехватка рабочей силы в ряде экономически важных районов страны при наличии неиспользованных резервов в других местах.

Участие местных Советов в устранении этих недостатков имеет большое значение, так как они не только осуществляют на своей территории организованный набор рабочих для нужд промышленности, транспорта и т. д., но и участвуют в подготовке кадров, привлекают молодежь к работе в промышленности, строительстве, на транспорте, в сельском хозяйстве. Они помогают правильно размещать промышленные предприятия, а также создают на местах благоприятные условия для закрепления кадров на работе, организуя хозяйственно-бытовое и социально-культурное обслуживание населения.

Ошибки и недочеты в территориальном размещении промышленных предприятий и трудовых резервов во многом зависят от недостаточности связи республиканских органов с местными Советами депутатов трудящихся и их исполнительными комитетами.

Возьмем хотя бы вопрос о промышленной переработке сельскохозяйственного сырья. В ряде областей и экономических районов наблюдается диспропорция между избыточной для местного потребления сельскохозяйственной продукцией и недостаточностью базы для ее промышленной переработки. Нередко консервные заводы не в состоянии переработать овощи, ягоды и другие продукты сельского хозяйства; мощность мясокомбинатов в некоторых областях и краях не рассчитана на своевременную обработку продукции животноводства.

На состоявшемся в феврале — марте 1966 года XII съезде Коммунистической партии Молдавии отмечалось, что предприятия по переработке продукции садоводства и животноводства продолжают размещаться без должного технико-экономического обоснования и что это свидетельствует о неудовлетворительном изучении закономерностей

развития народного хозяйства, о серьезных просчетах в планировании<sup>1</sup>.

Нередко слабые контакты в деятельности республиканских органов и местных Советов приводят к тому, что отдельные отрасли промышленности территориально размещаются вне связи с наличными трудовыми ресурсами. Например, в зоне Курской магнитной аномалии, где в горно-добывающей промышленности широко используется мужской труд, резервы женской рабочей силы не поглощаются вследствие слабого развития легкой промышленности.

В Карагандинской области, являющейся крупной базой цветной и черной металлургии, угольной, машиностроительной и химической промышленности, имеются значительные резервы рабочей силы, так как в этих отраслях промышленности используется главным образом труд мужчин, а легкая промышленность в области развивается крайне слабо<sup>2</sup>.

В результате чрезмерной концентрации промышленности в крупных центрах при недостаточном ее размещении в небольших и средних городах в одних случаях создается напряженное положение с рабочей силой, в других — значительные ее резервы.

Укрупнение областей, способствуя укреплению связи областных Советов и их исполнительных комитетов с государственными республиканскими органами и плановыми комиссиями экономических районов, сыграет важную роль в выравнивании уровней развития производительных сил между отдельными зонами, между городом и деревней, между крупными индустриальными центрами и небольшими городами, располагающими в настоящее время лишь мелкими, иногда полукустарными мастерскими. Этот вопрос приобретает большое значение в свете поставленной КПСС задачи ускоренного развития отраслей промышленности, производящих предметы потребления<sup>3</sup>. Выполнение этой задачи будет осуществляться в широких масштабах в соответствии с положениями Программы КПСС о мощном развитии промышленности в небольших

<sup>1</sup> «Советская Молдавия» 2 марта 1966 г.

<sup>2</sup> «Партийная жизнь Казахстана» 1964 г. № 5, стр. 5.

<sup>3</sup> «Правда» 2 октября 1964 г.

и средних городах, имеющих для этого благоприятные условия.

XXIII съезд КПСС, определяя пути развития народного хозяйства на 1966—1970 гг., особое внимание уделил задаче правильного размещения промышленных предприятий. В решениях съезда отмечено, что развитие промышленности в крупных городах должно осуществляться путем более полного использования имеющихся производственных мощностей и экономически целесообразной реконструкции действующих фабрик и заводов наряду со строительством новых предприятий по обслуживанию населения и хозяйства этих городов. Новые же предприятия необходимо строить главным образом в средних и небольших городах в целях лучшего использования трудовых ресурсов и более равномерного размещения промышленности с учетом необходимости использования мужского и женского труда.

Осуществление этой задачи имеет большое хозяйственно-политическое значение. В городах и рабочих поселках СССР проживает свыше 120 млн. человек, причем в 80% городов и поселков городского типа количество жителей не превышает 20 тыс. человек в каждом. В городских поселениях с количеством жителей до 50 тыс. человек в каждом сосредоточено в общей сложности 38% городского населения СССР, причем в этих населенных пунктах доля трудоспособного населения, занятого в домашнем и личном подсобном хозяйстве, значительно выше, чем в целом по стране.

Программа КПСС намечает пути советского градостроительства в органической связи с развитием и рациональным размещением производительных сил и с созданием наиболее благоприятных условий для обслуживания хозяйственно-бытовых и социально-культурных запросов и потребностей населения.

Перед министерствами, ведомствами, главными территориальными строительными управлениями, а также перед местными Советами депутатов трудящихся стоят большие и сложные задачи не только в области промышленного, но и жилищно-коммунального и социально-культурного строительства.

Несмотря на ряд мер, принятых в целях ограничения промышленного строительства в крупных городах, положение и в последние годы мало изменилось. На VI сессии

Верховного Совета Казахской ССР в октябре 1965 года указывалось, что плановые органы недостаточно уделяют внимания правильному размещению фабрик и заводов, что в 30 городах республики нет предприятий легкой промышленности, в том числе даже в таких городах, как Балхаш, Рудный и Темир-Тау, которые насчитывают от 70 до 140 тыс. жителей<sup>1</sup>. В Эстонской ССР около половины промышленной продукции вырабатывается в Таллине, а в 55 небольших и средних городах — не более 30%<sup>2</sup>. В Челябинской области 35 городов и рабочих поселков с населением до 50 тыс. человек дают только 12,5% всей валовой промышленной продукции области.

Авторы ряда экономических исследований, говоря о взаимосвязи вопросов размещения промышленных предприятий с распределением населения по территории, обоснованно поднимают вопрос о проблеме развития городов. Эта проблема органически связана с задачами оптимального использования природных богатств и трудовых ресурсов, обеспечения правильного соотношения в развитии отраслей народного хозяйства, сокращения объема перевозок и постепенного выравнивания уровней экономического развития отдельных зон.

Эта проблема может быть успешно разрешена лишь при условии активного участия местных органов власти и государственного управления в разработке схем территориального размещения производительных сил в каждой республике, области, крае. К сожалению, в ряде экономических районов вопросы размещения, организации и развития производства иногда решаются без должного учета возможностей и потребностей отдельных областей, краев, районов, городов<sup>3</sup>.

На проблему рационального использования трудовых ресурсов было обращено внимание состоявшегося в апреле 1968 года совещания работников Госплана СССР и госпланов союзных республик<sup>4</sup>, отметивших неравномерность распределения рабочей силы, продолжающуюся концентрацию промышленности в крупных городах.

В планах на 1968—1970 гг. намечено разместить в

<sup>1</sup> «Казахстанская правда» 16 октября 1965 г.

<sup>2</sup> «Плановое хозяйство» 1966 г. № 1.

<sup>3</sup> «Плановое хозяйство» 1965 г. № 9.

<sup>4</sup> «Плановое хозяйство» 1968 г. № 6, стр. 90—96.

небольших и средних городах около 60% крупных новостроек.

Развитие промышленности в небольших и средних городах тормозится во многих случаях слабыми энергетическими ресурсами, малоомощностью строительных организаций, ограниченностью транспортных связей (удаленность от железнодорожных магистралей и т. п.). Сказывается и слабая разработка вопроса о том, где и какие предприятия необходимо создавать. Не уделяется в ряде случаев должного внимания разработке типовых проектов небольших, но высокоэффективных специализированных предприятий для их размещения в малых городах. Отрицательно отражается и то обстоятельство, что министерства, ведомства и плановые органы при определении эффективности капиталовложений нередко учитывают лишь затраты на строительство производственных объектов, мало считаясь с тем, что при чрезмерном увеличении размеров городской территории весьма значительно растут затраты на строительство водопроводов, канализационных сооружений, транспортных магистралей, не говоря уже об ухудшении санитарно-гигиенических условий в связи с увеличением промышленного развития крупных городов.

Большое значение в деле рационального размещения производительных сил и развития городов имеет правильная организация районной планировки территории. На ее основе определяются масштабы развития городов и других населенных пунктов, обеспечиваются наиболее благоприятные условия для строительства промышленных предприятий, энергетических, транспортных сооружений с учетом потребностей развития всего народного хозяйства, использования местных ресурсов, правильного размещения населения, соблюдения санитарных требований. Схемы и проекты районных планировок составлены для многих экономических районов и областей<sup>1</sup>, однако многие из них устарели и требуют коренной переработки<sup>2</sup>.

Верховный Совет Украинской ССР в постановлении «О состоянии и мерах по дальнейшему улучшению благоустройства городов, поселков и сел Украинской ССР»<sup>3</sup> отметил, что схемы районной планировки в республике

<sup>1</sup> «Плановое хозяйство» 1966 г. № 2.

<sup>2</sup> «Известия» 20 октября 1965 г.

<sup>3</sup> «Правда Украины» 30 июля 1966 г.

разрабатываются слишком медленно, некомплексно, без необходимого научного обоснования, что многие населенные пункты до сих пор не имеют генеральных планов или схем застройки<sup>1</sup>. Новое строительство на селе во многих случаях ведется бессистемно, без учета перспектив развития. Местные Советы и их исполкомы не предъявляют достаточной требовательности к руководителям предприятий, совхозов и колхозов в деле застройки и благоустройства населенных пунктов, недостаточно занимаются вопросами планирования и рациональной застройки. Верховный Совет УССР обязал исполкомы местных Советов полнее использовать свои полномочия при отводе земельных участков для промышленного и жилищного строительства и обеспечить их рациональное использование, систематически осуществляя контроль за соблюдением правил застройки населенных пунктов в соответствии с генеральными планами и схемами.

Верховный Совет РСФСР в постановлении от 17 августа 1966 г. «О состоянии и мерах по дальнейшему расширению строительства предприятий и учреждений культурно-бытового обслуживания сельского населения»<sup>2</sup> также констатировал, что застройка населенных пунктов должным образом не регулируется местными Советами, и обязал Госстрой РСФСР, Министерство сельского хозяйства республики, Советы Министров АССР и исполкомы областных и краевых Советов депутатов трудящихся обеспечить разработку в течение двух-трех лет схем районной планировки во всех районах.

Верховный Совет Белорусской ССР в постановлении от 20 июня 1968 г. «О состоянии и мерах улучшения капитального строительства, планировки, застройки и благоустройства городов, поселков и деревень республики»<sup>3</sup> отметил, что объем проектных работ по районной планировке в республике недостаточен, а их качество в ряде случаев не отвечает современным требованиям. Не все города и поселки обеспечены проектно-планировочной документацией, а в ряде разработанных генеральных планов городов имеются существенные недостатки.

<sup>1</sup> Из 10 200 перспективных селений Украины проектами застройки обеспечены лишь 1146 («Правда» 16 ноября 1966 г.).

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1966 г. № 34, ст. 914.

<sup>3</sup> СЗ БССР 1968 г. № 18, ст. 958.



В наведении необходимого порядка в разработке схем районной планировки большая роль принадлежит исполкомам краевых и областных Советов и их отделам по делам строительства и архитектуры.

Сложность работы в значительной степени определяется недостаточной полнотой и четкостью вопросов специализации хозяйства в районах, многочисленностью и разбросанностью населенных пунктов, производственных объектов, социально-культурных учреждений. По данным ЦСУ СССР, более половины сельских населенных пунктов имеют менее 50 человек. Из 704 тыс. населенных пунктов для перспективного развития намечено лишь 110 тыс.<sup>1</sup>.

Необходимо повысить значение исполкомов районных Советов и районных архитекторов в вопросах планировки и застройки, в выборе строительных площадок, в правильном размещении строительства, в использовании местных строительных материалов, в повышении качества архитектурного оформления. Большое значение имеет также повышение роли сельских Советов в даче заключений по строительным проектам и в обеспечении контроля за точным соблюдением генеральных планов.

XXIII съезд КПСС указал на необходимость «положить в основу планирования размещения производства научно обоснованные схемы развития и размещения отраслей народного хозяйства и схемы развития экономических районов. Усилить разработку научных проблем территориального планирования и определения экономической эффективности размещения производительных сил; исключить проявления ведомственности и местничества в решении этих вопросов»<sup>2</sup>.

Строительство новых фабрик и заводов, реконструкция старых предприятий, установление оптимального соотношения промышленности и сельского хозяйства, возникновение новых отраслей производства, влияние прогресса техники на размещение производительных сил — все это не только расширяет производственные связи, но и изменяет структуру производства в краях и областях. Поэтому необходимо глубокое изучение особенностей развития народного хозяйства в каждом крае, в каждой области, при-

<sup>1</sup> «Строительная газета» 3 июня 1968 г.

<sup>2</sup> «XXIII съезд КПСС. Стенографический отчет», 1966, Госполитиздат, т. II, стр. 363.

чем всего народнохозяйственного комплекса, а не только его ведущих отраслей. Только при этих условиях можно правильно наметить конфигурацию и размеры областных, краевых и районных звеньев административно-территориального устройства. Но изучением перспективно-экономического развития в этих целях, к сожалению, государственные органы и научно-исследовательские учреждения занимаются недостаточно.

Большинство авторов, исследующих вопросы административно-территориального устройства, пишут о необходимости внесения в него тех или иных коррективов.

Так, С. Савицкий отмечает, что дальнейшее совершенствование областного деления Казахской ССР является закономерным процессом развития ее территориальной организации, связанным с проведением перестройки управления промышленностью и строительством. Он отмечает нецелесообразность сохранения небольших областей в составе экономических районов и выступает за их укрупнение<sup>1</sup>.

Соглашаясь с этой точкой зрения, мы считаем, что необходимость внесения изменений в административно-территориальное устройство союзных республик связана не только с вопросами управления промышленностью, но и с задачами улучшения руководства развитием сельского хозяйства, с необходимостью внесения изменений в сетку сельских районов.

В. Барахтян и Р. Павловский, В. Кистанов и Ф. Сухопара, высказываясь за целесообразность создания однообластных экономических административных районов, указывали на необходимость объединения мелких областей. Однако В. Барахтян и Р. Павловский полагают возможным ограничиться при этом лишь уточнением межобластных границ в целях обеспечения экономического и административного единства<sup>2</sup>, а В. Кистанов и Ф. Сухопара предполагают области с небольшими размерами промышленного и сельскохозяйственного производства «присоединить к соседним, располагающим крупной промыш-

<sup>1</sup> «Ученые записки Казахского государственного университета им. С. М. Кирова», т. IX, Серия юридическая, вып. 6, Алма-Ата, 1960, стр. 39.

<sup>2</sup> «Ученые записки Харьковского юридического института», т. XI, вып. 1, 1957, стр. 128.

ленностью и сельским хозяйством, или же в ряде случаев объединить вместе несколько небольших областей»<sup>1</sup>.

С нашей точки зрения, при объединении областей необходимо произвести гораздо более серьезное перераспределение территории между ними в целях создания экономически целостных и мощных комплексов. Ведь В. Кистанов и Ф. Сухопара сами правильно отмечали, что «при пересмотре существующего экономического районирования никоим образом нельзя идти по пути механического слияния смежных районов»<sup>2</sup>.

П. Алампиев, отмечая, что укрупнение сельских районов предполагает сокращение количества административных единиц и значительно упрощает задачи руководства со стороны областных (краевых) органов, пишет, что «тем самым создаются реальные предпосылки для укрупнения областей и ликвидации некоторых из них. В целом это улучшит руководство народным хозяйством на местах и позволит сократить численность служащих в государственном аппарате»<sup>3</sup>. В свое время необходимость укрупнения областей он связывал с проведенным укрупнением экономических районов. «Укрупнение совнархозов должно привести в ряде случаев к укрупнению административно-территориальных единиц, к ликвидации маломощных областей. Укрупнение административных областей полностью соответствует указанию XXII съезда КПСС на необходимость «укрупнения звеньев административного управления». Попутно с укрупнением некоторых областей возможны частичные изменения областных границ в тех случаях, когда они устарели»<sup>4</sup>.

Таким образом, то обстоятельство, что областные границы устарели, расценивается П. М. Алампиевым как своеобразное исключение, в то время как для большинства областей это давно уже стало правилом. Вместе с тем само укрупнение признается необходимым лишь для «некоторых областей», в то время как в действительности число этих «некоторых областей» значительно.

Такой осторожный подход автора к вопросам перестройки областных (краевых) звеньев административно-терри-

<sup>1</sup> «Правда» 3 января 1959 г.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> П. М. Алампиев, Экономическое районирование СССР, Изд-во экономической литературы, 1963, стр. 190.

<sup>4</sup> Там же, стр. 196.

ториального устройства противоречит его собственным утверждениям, что «с развитием экономики административные границы устаревают»<sup>1</sup>, что в объективной основе экономического районирования происходят изменения и изменяются условия для управления хозяйством и для административно-государственной деятельности и что вообще «в социалистических странах длительный отрыв административно-территориального деления от изменившихся экономических условий нетерпим»<sup>2</sup>.

Отдельные юристы, рассматривая вопросы административно-территориального устройства, ограничивались лишь схематическими наметками того пути, который в неопределенном будущем позволит «вплотную подойти к решению вопроса о формах совмещения краевых, областных советских органов с совнархозами»<sup>3</sup>. Так, Ю. А. Тихомиров хотя и признает, что вопрос о приведении сети областей в соответствие с вновь сложившимися или складывающимися хозяйственными комплексами «давно назрел», намечает следующие своеобразные этапы практического разрешения данной задачи. После того как уже созданы в экономических районах плановые комиссии и советы по координации с участием руководящих областных советских работников, «следующее возможное мероприятие — постепенное укрупнение ряда областей и наделение областных плановых органов необходимыми функциями по сводному территориальному планированию». Лишь после осуществления этих мероприятий, по мнению автора, можно будет «вплотную подойти» к решению затронутого им вопроса<sup>4</sup>.

Таким образом, укрупнение ряда областей рассматривается не как необходимое, а лишь как одно из возможных мероприятий, причем только по завершении этого постепенного процесса можно будет приступить к разукрупнению отдельных экономических районов. Другими словами, единый процесс территориального преобразования произвольно разрывается на обособленные части, разъединенные как в пространстве, так и во времени.

<sup>1</sup> П. М. Алампиев, Экономическое районирование СССР, изд-во экономической литературы, 1963, стр. 127—128.

<sup>2</sup> Там же, стр. 128.

<sup>3</sup> «Местные Советы на современном этапе», «Наука», 1965, стр. 23.

<sup>4</sup> Там же, стр. 24.

Противоречива по данному вопросу точка зрения В. А. Круталевича. С одной стороны, он признает бесспорным положение, что «наше административное деление учитывает экономические и другие факторы»<sup>1</sup> и создается с учетом рационального размещения производительных сил. Но вместе с тем, признавая логичность мысли Ю. Тихомирова о необходимости строгого соответствия административно-территориального деления развивающимся социально-экономическим комплексам и связям, В. А. Круталевич утверждает, что такого соответствия не только никогда не было в реальной действительности, но что оно вообще вряд ли достижимо и что очень трудно найти критерий, с помощью которого можно было бы судить об этом соответствии. По утверждению В. А. Круталевича, в действительности мы сталкиваемся с тем, что «границы областей не совпадают с границами экономических районов. А упразднение совнархозов и создание системы министерств для руководства промышленностью свидетельствует о бесперспективности поисков в этом (?) направлении»<sup>2</sup>.

О бесперспективности поисков, разумеется, не может быть и речи. Да и откуда следует, что административные области надо обязательно увеличивать до размеров экономико-географических районов СССР, когда эти области могут быть их экономически организованными подразделениями.

Своеобразной точки зрения по вопросам совершенствования областного территориального деления придерживается В. А. Ржевский. Признавая «необходимость привести в соответствие с экономическим районированием областное звено, что означает требование пересмотра границ ряда областей в сторону их укрепления»<sup>3</sup>, В. А. Ржевский допускает возможность разукрупнения экономических районов и приведения их в соответствие с системой административных областей<sup>4</sup>. Но будут ли экономические районы при этих условиях достаточно мощными территориально-

<sup>1</sup> В. А. Круталевич, Административно-территориальное устройство БССР, изд-во «Наука и техника», Минск, 1966, стр. 14.

<sup>2</sup> Там же, стр. 11.

<sup>3</sup> В. А. Ржевский, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 85.

<sup>4</sup> Там же, стр. 90.

производственными объединениями, если только «ряд областей» следует укрупнить. Непонятно и другое. Правильно отмечая, что в настоящее время перед Советским государством «стоит задача развития областей как единых экономически крупных и территориально целостных объединений», В. А. Ржевский утверждает, что границы современных областей не соответствуют этим требованиям, так как они «во многих отношениях отражают условия периода индустриализации страны и не отвечают новым условиям развития производительных сил»<sup>1</sup>.

Безусловно, многие области в связи со своим недостаточным экономическим потенциалом не отвечают задачам мощного развития производительных сил. Но никак нельзя сказать, что их границы во многих отношениях отражают условия периода индустриализации страны, так как в тот период были созданы не мелкие, а крупные, мощные областные объединения, впоследствии разукрупненные.

Одной из своеобразных форм образования крупных административно-территориальных объединений является создание краев с входящими в их состав административными областями, как это имело место в Казахской ССР при образовании Целинного края, а впоследствии — Западно-Казахстанского и Южно-Казахстанского<sup>2</sup>.

Специфические условия государственной и хозяйственной деятельности в окраинных частях страны, удаленных от республиканского центра на большое расстояние, при огромных размерах таких краев, как Хабаровский, обуславливали в свое время целесообразность образования внутрикраевых административных областей как опорных пунктов краевых партийных и государственных органов, которым без этих соединительных звеньев было бы крайне затруднительно обеспечивать руководство работой городских и районных органов. Известные основания были и для образования Целинного края, объединившего пять административных областей.

Но экономически необоснованным, субъективистским было стремление к более широкому использованию этих форм административно-территориального устройства.

<sup>1</sup> В. А. Р ж е в с к и й, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 104.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1962 г. № 28.

Ярким примером искусственного объединения административных областей явилось образование Западно-Казахстанского и Южно-Казахстанского краев. В данном случае создание краевого аппарата над областным не только не обеспечило улучшения деятельности областных и нижестоящих органов по руководству хозяйством и социально-культурным строительством, но значительно затруднило их работу, увеличив, а не уменьшив в то же время административно-управленческие расходы. Исполкомы краевых Советов, как это было отмечено в их отчетных докладах на V сессии Южно-Казахстанского краевого Совета 21 апреля 1964 г. и на V сессии Западно-Казахстанского краевого Совета 6 октября 1964 г., плохо осуществляли руководство хозяйственным и социально-культурным строительством. Многочисленный краевой аппарат слабо был связан с местами, не оказывал им необходимой помощи. Краевое управление бытового обслуживания исполнительного комитета Западно-Казахстанского краевого Совета в 1963 году направило на места 2870 приказов и телеграмм, краевой отдел коммунального хозяйства — более 1600, сам же крайисполком в 1963 году отправил на места более 3000 документов.

Председатели исполкомов областных Советов на сессиях краевого Совета указывали, что работники краевого аппарата, не оказывая оперативной помощи областным работникам, перегружали их потоком бумажных директив.

В декабре 1964 года Указом Президиума Верховного Совета Казахской ССР Южно-Казахстанский и Западно-Казахстанский края были упразднены<sup>1</sup>, а входившие в их состав Актюбинская, Гурьевская, Уральская, Джамбулская, Кзыл-Ординская и Чимкентская области были переданы в непосредственное подчинение республиканским органам Казахской ССР.

\* \* \*

Мероприятия, проведенные в соответствии с решением ноябрьского (1964 г.) Пленума ЦК КПСС, внесли большие изменения в административно-территориальное устройство Советского государства. Так, в РСФСР были упразднены 108 промышленных районов, преобразовано

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР» 1964 г. № 50.

1030 районов из сельских в единые и дополнительно образован 521 район, в 17 районах изменены центры, 4 рабочих поселка преобразованы в города, 15 городов из районного подчинения переведены в категорию индустриальных центров областного (краевого) подчинения, а 40 городов из областного и республиканского (АССР) подчинения переведены в районное и включены в состав районов<sup>1</sup>. Некоторые изменения произошли и в сети сельских Советов как при разукрупнении районов, так и в процессе последующих изменений, производимых исполнительными комитетами областных (краевых) Советов.

При разукрупнении районов в большинстве республик и областей довольно широко практиковалась передача сельских Советов и отдельных населенных пунктов из одних районов в другие в целях уточнения производственного профиля районов, улучшения связи районных государственных органов с сельскими Советами и лучшего обслуживания хозяйственных и социально-культурных потребностей населения. В частности, Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 5 февраля 1965 г.<sup>2</sup> были переданы из одних районов в другие в Кировоградской области 13 сельских Советов, в Одесской — 7, в Черкасской — 10, в Черниговской — 36.

Однако в ряде случаев при разукрупнении практиковалось и механическое восстановление прежних мелких районов в тех самых границах, которые существовали до перестройки управления народным хозяйством по производственному принципу. Например, Указами Президиума Верховного Совета Азербайджанской ССР от 6 января 1965 г. устанавливалось, что образование новых районов надлежит произвести в границах, существовавших до принятия Указа Президиума Верховного Совета Азербайджанской ССР от 4 января 1963 г.<sup>3</sup>.

По данным на январь 1965 года, на территории СССР насчитывалось в сельской местности 2638 районов, в том числе в РСФСР — 1553, в Украинской ССР — 394, в Казахской ССР — 152 и Белорусской ССР — 100 районов<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> «Известия» 15 января 1965 г.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР» 1965 г. № 8, ст. 143.

<sup>3</sup> «Бакинский рабочий» 7 января 1965 г.

<sup>4</sup> «Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1965 г.», изд-во «Известия», 1965, стр. 8.



В остальных союзных республиках количество районов колебалось от 15 (Эстонская ССР) до 86 (Узбекская ССР).

Чрезвычайное разнообразие природных и экономических условий в отдельных республиках приводит к большим различиям в экономической мощности районов, в количестве населения и характера размещения населенных пунктов, в количестве сельских Советов, колхозов, совхозов, промышленных и социально-культурных предприятий и учреждений, сосредоточенных в районе. Эти различия весьма значительны не только по отдельным областям, но нередко и между районами в одной и той же области или республике, не имеющей областного деления.

Например, в Украинской ССР, насчитывающей 394 района, по данным на 1965 г., в среднем на один район приходится 56 195 сельских жителей, 21—22 сельских Совета, 27 колхозов и совхозов. Если же дифференцировать некоторые из этих показателей по отдельным группам обла-

Области	Территория в тыс. кв. км.	Количество населения в тыс. чел.		Плотность сельского населения на 1 кв. км.	Количество		Количество		Сельсоветов в 1 рай- оне (в сред.)
		городского	сельского		районов	сельских жителей в районе	сельсоветов	жителей в 1 сельсовете	
Винницкая .	26,7	419	1745	65,3	19	91 842	627	2783	33
Тернополь- ская . . .	13,9	234	906	65,2	14	64 077	480	1 887	34
Ив. Фран- ковская .	13,9	321	863	62,1	12	71 917	351	2 458	30
Хмельниц- кая . . .	20,8	381	1 249	60,0	16	78 000	476	2 624	30
Чернигов- ская . . .	31,5	468	1 108	35,1	18	61 555		2 440	25
Волинская .	20,0	284	663	33,2	12	55 250		2 225	25
Днепропет- ровская	32,0	2251	778	24,0	20	38 900	216	3 600	11
Донецкая .	26,5	4043	601	22,7	15	40 000	198	3 002	13
Луганская	26,7	2245	451	16,9	15	30 066	166	2 723	11
Запорожская	27,0	972	639	23,7	17	37 000	206	3 053	12
Львовская .	21,8	1004	1 303	60,0	16	81 437	516	2 525	32
Одесская .	33,2	1090	1 323	40,0	20	65 150	342	3 870	17
Херсонская	27,1	455	460	14,8	15	30 666	159	2 900	11
Николаев- ская . . .	24,9	472	599	24,1	16	37 438	221	2 700	14

стей, различающихся как по удельному весу сельских жителей в общей массе населения, так и по его плотности, то получается следующая картина (см. таблицу на стр. 144).

Сопоставление этих цифровых данных позволяет установить, что:

а) в областях со значительным преобладанием сельского населения среднее количество сельских жителей в районе хотя и колеблется весьма значительно (от 91842 чел. в Винницкой области до 55250 чел. в Воынской области), но эти колебания находятся в прямой зависимости от различий в плотности населения в сельсоветах<sup>1</sup> и на количестве сельсоветов в районах. Так, в Черниговской и Воынской областях среднее количество сельских Советов в районе было одинаковым (25) при незначительных различиях в плотности населения, хотя по общему количеству сельских жителей Воынская область уступает Черниговской почти в два раза. Количество районов в Винницкой и Черниговской областях совпадало (19 и 18), несмотря на то, что первая превосходит вторую по общему количеству сельского населения более чем в полтора раза;

б) в областях (Днепропетровской, Донецкой, Луганской и Запорожской) с незначительным удельным весом сельского населения и невысокой его плотностью (17—24 чел. на 1 кв. км) среднее количество сельского населения в районе составляло лишь 30—40 тыс. человек. Но при этом необходимо учитывать, что общее количество населения районов в этих промышленных областях значительно повышается за счет рабочих поселков и городов районного подчинения. По количеству сельских Советов районы этих областей почти в три раза уступали районам первой группы, но почти вдвое превосходили их по количеству жителей, которое приходилось на один сельский Совет в среднем. Объясняется это тем, что в данном случае незначительная плотность сельского населения компенсировалась более удобным размещением населенных пунктов и более благоприятными транспортными условиями;

в) в южных областях Украинской ССР (Одесской, Херсонской, Николаевской), в которых соотношение городских и сельских жителей почти одинаково, но плот-

<sup>1</sup> Вопрос о сельских Советах подробнее будет рассмотрен в дальнейшем.

ность сельского населения значительно колеблется, наблюдаются большие различия в количестве районов, далеко выходящее за пределы прямой зависимости от общего числа сельских жителей в этих областях. Так, в Одесской области образовано 20 районов, насчитывающих в среднем по 66 150 сельских жителей и по 17 крупных сельсоветов, охватывающих в среднем почти по 4 тыс. человек, в то время как Херсонская и Николаевская области имеют по 15—16 районов, хотя каждая из них более чем в два раза уступает Одесской области по общему количеству сельского населения. Районы Николаевской и Херсонской областей к тому же имеют на своей территории гораздо меньшее количество сельсоветов по сравнению с Одесской областью, да и среднее количество жителей в этих сельсоветах в полтора раза ниже.

Если же взять не средние областные цифры, а более широкий круг экономических показателей, проанализировав их в масштабе района по отдельной области, то различия в удельном весе районов обнаружатся особенно отчетливо. Эти показатели по 12 районам Горьковской области (из 44-х) видны из (по данным на январь 1965 г.) следующей таблицы (см. таблицу на стр. 147).

Сопоставление этих показателей дает возможность установить, что:

а) общее количество городского и сельского населения по указанным районам колеблется от 20 800 до 145 900 человек, следовательно, минимальная и максимальная населенность районов характеризуется отношением 1:7, причем количество сельских Советов в районах колеблется от семи до 24;

б) минимальное количество совхозов и колхозов в районе — 12, максимальное — 36, сельскохозяйственных угодий — 56 тыс. и 142 тыс. га, в том числе пахотной земли — 30 600 и 109 900 га;

в) количество промышленных предприятий колеблется от двух до 30, а объем валовой продукции от 701 тыс. руб. до 107 824 тыс. руб.;

г) минимальное количество социально-культурных учреждений в районе — 99, максимальное — 325.

Таким образом, районы даже в одной и той же области резко отличались друг от друга по своему экономическому удельному весу. Наряду с мелкими, малонаселенными,

	Территор. в тыс. кв. км	Население в тыс. чел.	Количество			Количество		сель. хоз. угодий в тыс. га	В том числе пашни	Пром. предприятия	Объем вал. продук- ции в тыс. руб.	
			сельсоветов	рабочих поселков	городов рай- онного под- чинен.	колхоз	совхоз					
инский	0,9	23,2	8	—	—	19	3	70,3	52,0	2	1.341	4
. . .	3,1	145,9	18	6	—	8	7	82,6	55,1	30	107.824	12
. . .	0,8	25,8	9	—	—	12	—	56,0	45,0	3	7.355	4
. . .	1,4	48,5	18	—	—	35	1	127,1	106,8	4	797	7
ий . .	1,8	66,5	18	1	1	30	1	108,8	86,4	12	10.400	8
. . .	1,6	22,8	8	—	—	15	—	65,1	56,2	3	792	3
ий . .	3,7	65,2	19	1	1	24	3	68,5	30,6	10	38.454	8
ий . .	3,5	52,7	16	1	—	28	1	71,0	53,4	6	9.270	1
. . .	1,0	20,8	7	—	—	11	1	60,8	50,5	4	2.143	4
вский	4,3	56,9	16	3	—	22	1	72,0	43,7	16	17.783	9
. . .	1,2	28,3	11	—	—	22	1	97,7	68,7	2	701	6
ий . .	2,1	71,4	24	—	—	34	1	142,1	109,9	13	10.190	8

Районы	Территория в тыс. кв. км	Население в тыс. чел.	Плотность населения	Количество				Посевная пло- щадь в тыс. га	Количество скота в тыс. голов			
				сельсовет	насел. пункт	колхозов	совхозов		коров	лошадей	овец и коз	свиней
Джангильдинский	36,2	16,6	0,46	9	52	—	10	14,1	22,8	8,2	258,6	—
Кустанайский	10,0	68,8	6,88	20	126	3	20	431,4	68,8	3,2	29,7	56,5
Булаевский	8,9	69,1	7,7	18	119	2	15	890,6	50,7	4,9	76,6	46,3
Тимирязевский	6,3	23,2	3,7	13	46	—	13	329,9	28,5	1,6	41,5	21,5
Челказский	108,3	38,3	0,36	21	419	13	6	57,5	9,3	15,9	58,5	7,8
Карабутаковский	42,8	30,2	0,7	13	289	—	16	284,9	49,0	5,6	181	5,1

экономически слабыми районами были образованы районы переукрупненные, трудно управляемые.

Если такие различия наблюдались в одной из центральных областей РСФСР, то гораздо отчетливее они проявлялись там, где при больших территориях областей особенно резко дают о себе знать природные, климатические, почвенные, экономико-производственные различия, наличие естественных препятствий, затрудняющих связь, и т. д.

В качестве примера приведем экономическую характеристику отдельных районов Кустанайской, Северо-Казахстанской и Актюбинской областей Казахской ССР (см. таблицу на стр. 148).

Цифры свидетельствуют о том, что размеры территории отдельных районов колебались от 6300 до 108 300 кв. км, население от 16600 чел. до 69 100 чел., плотность населения от 0,3 до 7,7 чел. на один кв. км, количество сельских Советов в районах от 9 до 21, населенных пунктов от 46 до 419, совхозов от 6 до 20, колхозов от 0 до 13, посевная площадь от 14 100 до 890 600 га. Большие различия наблюдались в количестве отдельных видов скота, в наличии промышленных предприятий, хозяйственных и социально-культурных учреждений. Но дело не только в этих количественных показателях. Экономико-производственный облик отдельных районов республики был совершенно различен: в одних районах на плодородных поливных землях растут пшеница, рис, табак, южные фрукты, в других — на огромных полупустынных пространствах основой сельскохозяйственного производства является отгонное животноводство. В одних районах — десятки совхозов и колхозов, в других имеются только совхозы, а колхозов нет. Совершенно различен уровень промышленного развития и характер расселения людей, размещения населенных пунктов. При этих условиях не может быть какого-то единого эталона для определения оптимальных территориальных размеров районов, количества жителей в них.

Некоторые районы были явно переукрупнены. Например, Жарминский район Семипалатинской области Казахской ССР занимал территорию в 23 210 кв. км и насчитывал 80 900 жителей, 23 сельских и аульных Совета, 18 колхозов и совхозов с 2 146 тыс. га земельных угодий, в том числе 238,8 тыс. га пашни. В этих совхозах и колхозах насчитывалось 253 300 голов скота, в том числе 72 800 голов крупного рогатого скота. На территории района было

сосредоточено 10 промышленных предприятий, объем валовой продукции которых составлял 3,18 млн. руб. в год, 170 школ и других культурно-просветительных учреждений. В Бородулихинском районе той же области на территории в 10,9 тыс. кв. км проживало 70 600 чел., находилось 25 сельских и аульных Советов, 9 совхозов и 17 колхозов с 767 600 га сельскохозяйственных угодий, в том числе 370 тыс. га пашни; в колхозах и совхозах насчитывалось 253 300 голов скота, в том числе 72 800 голов крупного рогатого скота. В районе было 10 промышленных предприятий, более 200 школ и других культурно-просветительных учреждений.

Переукрупненные районы имелись и в ряде других союзных республик наряду с наличием небольших по размерам территории и по количеству жителей экономически маломощных районов, наличие которых далеко не всегда обусловлено низкой плотностью населения или наличием естественных препятствий (горы, заболоченные пространства), т. е. причинами, затрудняющими связь населенных пунктов, периферийных государственных органов и жителей с районными центрами.

На размеры и конфигурацию районов оказывают большое влияние не только объективные, но и субъективные факторы. Приведем следующие цифровые данные: в Курской, Орловской и Калужской областях, сходных по своей экономико-производственной характеристике, имеется одинаковое число районов (18—19), несмотря на большое различие в количестве сельского населения в этих областях. По количеству сельского населения Курская область превосходит Орловскую и Калужскую почти вдвое.

Среднее же количество сельского населения в районах Калужской и Иркутской областей одинаково (28 тыс. чел.), хотя по плотности населения Калужская область превосходит Иркутскую в двадцать раз, причем экономические условия в этих областях вообще различны. То же можно сказать и при сравнении районов Орловской и Оренбургской областей: среднее количество сельского населения в районах совпадает (34—36 тыс.), хотя его плотность совершенно различна (8 и 27 человек на один кв. км). Аналогичное положение наблюдалось и во многих других областях. Это обстоятельство свидетельствует, что областные органы, намечая сеть районов, нередко в одинаковых условиях применяли разные критерии и, наоборот, в ряде

случаев при различных экономических условиях намечали одинаковые нормативы.

Необходимым условием повышения уровня руководства, усовершенствования его форм и методов в связи с расширением и усложнением хозяйственно-организаторских задач является, в частности, правильное построение сети районов с тем, чтобы их территориальные размеры и конфигурация в максимальной степени соответствовали экономическим особенностям той или иной зоны, обеспечивали тесную связь районных органов с объектами руководства, предоставляли им широкую возможность привлекать трудящихся к управлению государством, к участию в организации социалистического производства, а также обслуживать хозяйственно-бытовые и социально-культурные потребности населения.

Следует отметить, что усовершенствование административно-территориального устройства союзных республик в его среднем (районном) звене является очень сложным, так как при формировании территориальных объединений необходимо учитывать самые различные факторы.

Ведущее значение в экономике сельского района имеет сельскохозяйственное производство, и предпосылкой правильного территориального формирования такого района является научно обоснованное размещение сельского хозяйства, обеспечивающее более углубленную и устойчивую его специализацию с преимущественным ростом производства того вида сельскохозяйственной продукции, для которого имеются наилучшие условия и достигается наибольшая экономия труда.

В данном случае многое зависит как от природно-географических и почвенных условий, так и от результатов производственной деятельности людей.

Реализация решений мартовского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС и, в частности, переход к твердым планам заготовок сельскохозяйственной продукции на ряд лет позволяет с необходимой четкостью определить перспективы развития сельского хозяйства в каждом районе в соответствии с природно-экономическими условиями, определить основное направление хозяйства при правильном сочетании профилирующей и дополнительных его отраслей.

В современных условиях представляется широкая возможность организовать производство продукции животноводства на промышленной основе. С учетом промышлен-



ного развития страны и роста потребления практически решается задача: определить правильное географическое размещение птицефабрик, молочных совхозов, фабрик по откорму свиней и т. д., руководствуясь как соображениями режима экономии, так и удобствами для потребителей продукции.

С другой стороны, сельскохозяйственный труд вообще все в большей и большей степени превращается в разновидность индустриального труда и вместе с тем все большее и большее значение приобретает задача организации промышленной переработки сельскохозяйственного сырья непосредственно в совхозах и колхозах.

Все эти обстоятельства необходимо учитывать при определении территориальных размеров и конфигурации районов, чтобы обеспечить наиболее благоприятные условия для развития сельского хозяйства.

Но надо учитывать и другое: сельские районы являются территориальной основой не только районных управлений сельского хозяйства, но и районных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов, т. е. таких государственных органов, содержание деятельности которых значительно шире вопросов руководства сельским хозяйством. Районные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты обязаны не только заботиться о развитии сельского хозяйства и оказывать всемерное содействие районным управлениям сельского хозяйства в проводимых ими мероприятиях. На соответствующей территории они объединяют многочисленные отрасли хозяйственно-политической и социально-культурной деятельности, обеспечивают охрану государственного порядка и прав граждан, руководят развитием местной промышленности, обслуживают социально-культурные запросы и потребности, руководят работой нижестоящих органов власти и управления, организуют трудящихся на выполнение задач коммунистического строительства.

Для успешного осуществления всех этих задач большое значение имеют многие факторы: степень развития промышленности, количество и размещение городского и сельского населения, расстояния от центра района до периферийных населенных пунктов, транспортные условия, наличие или отсутствие естественных препятствий, затрудняющих связь с населенными пунктами.

Условия работы районных государственных органов

значительно отличаются в отдельных республиках, краях и областях в зависимости от удельного веса промышленности и сельского хозяйства, от природных, климатических, почвенных особенностей, от соотношения городского и сельского населения, от его плотности, характера размещения населенных пунктов, дорожно-транспортных условий. Поэтому при формировании территории сельских районов необходимо принимать во внимание весь комплекс хозяйственно-политических признаков, а не одни только сельскохозяйственные показатели, несмотря на всю их важность.

В связи с неуклонно развивающимся процессом индустриализации сельских районов, с развитием промышленности в небольших и средних городах экономика сельских районов все более приобретает смешанный аграрно-индустриальный характер и особое значение приобретают задачи правильного выбора районных центров, преобразования сельских населенных пунктов в поселки городского типа, а этих поселков — в города. При определении размеров и конфигурации районов необходимо учитывать это обстоятельство, так как с ним непосредственно связаны перспективные планы коммунального, жилищного, дорожного строительства, правильного размещения сети школ, интернатов, дошкольных учреждений, больниц, клубов, предприятий промышленности, торговли, общественного питания.

Естественными центрами экономического тяготения, политического и культурного влияния на периферию в районах являются индустриальные центры — города, крупные рабочие поселки, центральные усадьбы совхозов, транспортные узлы. В них сосредоточены индустриальные кадры, политико-административные органы, наиболее крупные хозяйственные и социально-культурные учреждения, рассчитанные на обслуживание населения не только самих этих городов и поселков городского типа, но и сельских населенных пунктов. Таким образом, к числу объединяющих, районообразующих признаков относится не только непосредственная связь людей в процессе производственной их деятельности, но и хозяйственное, социально-культурное тяготение населенных пунктов друг к другу, сельской местности к городской и наоборот. Вместе с тем по мере роста индустриальных центров и развития транспорта все более значительные контингенты населе-

ния, в особенности рабочих и служащих, занятых в городах и рабочих поселках, проживают вне городских поселений, в ближайших сельских населенных пунктах.

С развитием промышленности и сельского хозяйства изменяется экономический облик территории районов, усиливается значение тех или иных населенных пунктов, возникают новые хозяйственные связи. При этих условиях особенно важным является правильный выбор районных центров при учете как их современного значения, так и перспектив развития. Но еще нередко возникают коллизии, когда старый районный центр постепенно теряет свое ведущее значение, а новый развивающийся населенный пункт еще не приобрел экономической доминирующей роли.

Более того, в ряде случаев приходится временно воздерживаться от того, чтобы экономически доминирующий населенный пункт сделать административно-политическим центром района, например, в связи с недостатком в нем помещений для районных государственных и хозяйственных органов и жилья для районных работников.

\* \* \*

Качество работы местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов во многом зависит от состояния руководства ими со стороны вышестоящих органов власти и государственного управления. Это обстоятельство имеет особенно большое значение для работы низовых государственных органов — сельских Советов и их исполнительных комитетов, так как при чрезвычайно сложных условиях работы они не располагают ни мощной материальной базой, ни квалифицированным аппаратом.

В отличие от городских и поселковых Советов сельские Советы депутатов трудящихся в подавляющем большинстве случаев возглавляют не один, а значительное количество населенных пунктов, нередко находящихся на большом расстоянии друг от друга и от своего административно-политического центра. Такая территориальная разобщенность объектов руководства иногда еще более осложняется плохим состоянием дорог.

Политическое значение сельских Советов огромно, так как они являются не только самым многочисленным звеном в системе органов власти социалистического государства, но и непосредственно соприкасаются с многомиллионными массами тружеников села.

По данным на январь 1965 г., на территории СССР было 39 597 сельских Советов. За последние два года их количество изменилось незначительно: в связи с разукрупнением районов в декабре 1964 — январе 1965 гг. в сеть сельских Советов были внесены лишь частичные коррективы в отдельных республиках и областях. В одних случаях они вносились в процессе разукрупнения районов, в других — после разукрупнения по ходатайствам местных общественных организаций.

Между тем задача дальнейшего усовершенствования сети сельских Советов является весьма актуальной, так как в ее построении далеко не полностью использованы объективные возможности дальнейшего улучшения их работы, укрепления их связи с массами, лучшего обслуживания населения, сближения сети сельских Советов с социалистическими сельскохозяйственными предприятиями — колхозами и совхозами, а также с производственными участками этих предприятий, отделениями совхозов и колхозными фермами.

В территориальном размещении сельских Советов, в контингентах жителей, обслуживаемых тем или иным сельским Советом, слишком много различий, далеко выходящих за пределы особенностей той или иной республики, края или области. Об этом достаточно убедительно свидетельствует следующая таблица:

Союзные республики	Территория в тыс. км	Кол-во сельского населения в тыс.	Плотн. на 1 км <sup>2</sup>	Число сельсоветов	Среднее к-во жителей в 1 сельсовете
РСФСР . . . . .	17 075,4	52 726	3,1	21 916	2 406
Украинская . . . .	601,0	22 141	36,8	8 539	2 593
Казахская . . . . .	2 715,1	6 198	2,3	1 802	3 434
Белорусская . . . .	207,6	5 309	25,5	1 521	3 490
Молдавская . . . .	33,7	2 423	71,9	604	4 011
Латвийская . . . .	63,7	880	13,8	564	1 560
Эстонская . . . . .	45,1	491	10,9	239	2 054
Туркменская . . . .	488,1	929	1,9	239	4 355

Таким образом, в густонаселенной УССР образованы менее населенные сельские Советы, чем, например, в Белорусской ССР, где плотность сельского населения значительно ниже, а транспортные условия хуже; в Молдавской ССР (плотность населения 72 чел. на 1 кв. км) созданы

менее крупные сельские Советы, чем в Туркменской ССР, где плотность населения ниже в 37 раз; аульные и сельские Советы Казахстана по числу жителей вдвое крупнее сельских Советов Латвийской ССР.

Общеизвестно, что население по территории распределяется не всегда равномерно и в полупустынных зонах есть участки, где плотность населения высока, а населенные пункты крупные.

Области	Сельск. населен. в тыс.	Плотн. на 1 кв. км	Количество		Среднее к-во сельсов. в районе	Среднее кол-во жителей в Совете
			районов	сельск. нас. на 1 район		
Московская . . . .	1 881	40,0	37	50 838	15,2	3 341
Курская . . . . .	1 131	37,9	19	59 532	22,7	2 624
Белгородская . . .	943	35,0	18	52 388	19,1	2 741
Тамбовская . . . .	1 065	31,0	21	50 714	14,3	3 550
Воронежская . . .	1 476	28,1	26	56 761	18,3	3 100
Рязанская . . . . .	910	23,0	22	41 364	23,3	1 774
Орловская . . . . .	660	26,7	18	36 666	12,3	2 986
Калужская . . . .	539	18,0	19	28 368	16,4	1 722
Ставропольский край . . . . .	1 372	17,0	26	52 770	10,7	4 900
Куйбышевская . . .	828	15,4	21	39 429	12,9	3 066
Ростовская . . . .	1 385	13,7	30	46 166	12,0	3 570
Ярославская . . . .	485	13,4	17	28 530	14,1	2 021
Горьковская . . . .	1 488	10,9	44	33 818	11,8	2 851
Калининская . . . .	877	10,4	29	30 241	22,1	1 357
Саратовская . . . .	973	9,7	29	33 517	17,7	1 896
Оренбургская . . .	1 025	8,3	30	34 153	16,5	2 070
Челябинская . . . .	720	8,2	24	30 000	7,3	4 114
Костромская . . . .	480	8,0	21	22 857	11,7	1 959
Новгородская . . .	386	7,0	15	25 733	21,8	1 177
Алтайский край . .	1 720	6,6	50	34 444	13,3	2 578
Вологодская . . . .	762	5,2	23	33 130	16,3	2 032
Новосибирская . . .	993	5,6	27	36 777	12,1	3 046
Омская . . . . .	924	6,6	28	33 000	12,2	2 750
Иркутская . . . . .	728	0,9	26	28 000	12,7	2 206

В Прибалтийских союзных республиках, да и в отдельных областях РСФСР, население значительно более рассредоточено, чем в ряде других мест. Но какие бы поправочные коэффициенты ни принимать во внимание, нельзя признать нормальным, что в республиках с гораздо меньшей плотностью населения и с несравненно более трудными условиями транспорта и связи образованы более крупные сельские Советы, чем в других местах, где плотность

населения значительно выше, а транспортные условия лучше, словом, где легче осуществлять задачи управления, организации хозяйства.

Такие же различия, не обусловленные объективными особенностями, наблюдаются и в ряде областей той или иной республики, о чем свидетельствует следующая таблица (см. таблицу на стр. 156).

Анализ этих цифр дает возможность установить следующее:

1) как в северных и восточных областях, обладающих большой территорией и незначительной плотностью населения, так и в центральных областях со средней и высокой плотностью населения наблюдается очень большая разница в среднем количестве жителей, проживающих на территории сельского Совета. Если в Иркутской области при плотности сельского населения менее одного человека на 1 кв. км приходится на один сельский Совет в среднем 2206 жителей, то в Калининской области, где плотность населения почти в 12 раз больше, на один сельский Совет приходится лишь 1357 человек, т. е. в полтора раза меньше, а в Челябинской области, где плотность ниже, чем в Калининской, сельские Советы по количеству жителей превышают Калининскую область в три с половиной раза;

2) не менее резкие различия наблюдаются в центральных, западных и южных зонах республики, обладающих средней и высокой плотностью населения при наличии удобных путей сообщения. В самом деле, сельские Советы сравнительно густо населенных центральных областей (Калужской, Рязанской) насчитывают в среднем 1700—1800 жителей, в то время как в Ростовской, Куйбышевской, Горьковской областях при значительно меньшей плотности населения в среднем на один сельский Совет приходится от 2850 до 3570 жителей, т. е. больше в два раза;

3) если же сравнить густонаселенные области, обладающие хорошими путями сообщения, с теми областями, где плотность населения очень низка, а условия транспорта и связи значительно хуже, то различие в населенности сельских Советов оказывается более зримым. В Курской области среднее количество жителей в сельском Совете лишь на 15% больше, чем в Иркутской области, хотя плотность сельского населения в ней выше почти в 40 раз. В Курской и Белгородской областях образованы более мелкие

по количеству жителей сельские Советы, чем в Новосибирской, Кемеровской и Челябинской областях, плотность населения в которых в 5 раз ниже.

Таким образом, приведенные выше цифровые данные свидетельствуют о том, что во многих областях при построении сети сельских Советов не были учтены с необходимой тщательностью и полнотой конкретные условия их работы. Далеко не везде была обеспечена наиболее благоприятная обстановка для установления тесной связи низовых органов государственной власти с населением, для обеспечения повседневного конкретного руководства сельских Советов и их исполнительных комитетов хозяйственно-политической жизнью на селе и социально-культурным строительством. Далеко не везде были установлены наиболее правильные размеры территории сельских Советов и расстояния от центров сельсоветов до периферийных селений с учетом не только оптимального количества населения, но и размещения населенных пунктов, наличия или отсутствия естественных преград (реки, заболоченные пространства и т. п.), состояния транспорта и связи. В одних областях сельские Советы переукрупнены, а в других представляется полная возможность и необходимость их дальнейшего укрупнения.

Но дело не только в размерах территории и в количестве жителей, охватываемых тем или иным сельским Советом. Большое значение имеет соотношение сети сельских Советов с сельскохозяйственными предприятиями, расположенными на их территории. Современная сеть сельских Советов далеко не везде совпадает с колхозами, совхозами или их производственными участками — колхозными бригадами, отделениями совхозов и т. п.

В качестве примера остановимся на положении дел в Тульской области, где в 1964 году было 348 сельских Советов при наличии 240 колхозов и 128 совхозов, причем соотношение колхозов и совхозов с сетью сельских Советов характеризовалось следующим образом: 104 сельских Совета территориально совпадали каждый с одним колхозом, 44 — охватывали территорию двух колхозов, 48 сельских Советов территориально совпадали с одним совхозом, а три — с двумя совхозами. Наряду с этим пять сельских Советов охватывали территорию одного колхоза и одного совхоза. Другими словами, из 342 сельских Советов территориально совпадали с сельскохозяйственными

предприятиями лишь 204 сельских Совета, или 60% их общего количества. Что касается остальных 138 сельских Советов, то 33 из них помимо одного-двух колхозов охватывали территорию одного-трех отделений совхозов, а остальные 105, кроме территории одного совхоза, объединяют одно-два и более отделений других совхозов, или несколько территориальных участков из отделений различных совхозов.

В Тульской области в среднем на один сельский Совет приходилось 14 населенных пунктов, причем в 51 сельском Совете расстояния от центра сельского Совета до периферийных селений не превышали 5 км, в 218 сельских Советах они составляли от 5 до 10 км, а в 74 — от 10 до 15 и свыше км.

В целях более детального анализа рассмотрим, в какой мере изменения сети сельских Советов были связаны с перестройкой административно-территориального деления в 1965 году в связи с исправлением недостатков, связанных с перестройкой руководства по производственному принципу. Рассмотрим этот процесс в Тульской области, где в январе 1965 года на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 января 1965 г. наряду с изменением подчиненности городов были упразднены два промышленных района и общее количество районов в сельской местности было увеличено с 14 до 22. Эта перестройка не была непосредственно связана с изменением сети сельских Советов, хронологически составившим последующий этап административно-территориальной перестройки. Начиная с марта 1965 года исполком Тульского областного Совета неоднократно вносил частичные изменения в сеть сельских Советов в отдельных районах<sup>1</sup>. Необходимость этих изменений была обусловлена стремлением обеспечить более благоприятные условия связи низовых органов государственной власти с населением, с сетью колхозов, совхозов и их производственных участков, наконец — с районными центрами.

Эта перестройка проводилась в очень сложной обстановке при недостаточном изучении меняющихся экономических связей, в условиях разукрупнения целого ряда сов-

<sup>1</sup> Решения исполкома Тульского областного Совета от 26 марта, 12 и 27 апреля, 25 мая, 6 июля 1965 г. о частичных изменениях сети сельских Советов в отдельных районах.



хозов и частичного перевода колхозов на положение совхозов.

В итоге территориальных реформирований соотношение сельских Советов Тульской области с сетью колхозов и совхозов по данным на ноябрь 1965 года характеризовалось следующими цифрами: из 346 сельских Советов 104 территориально совпадали с одним колхозом, 52 — с двумя-тремя колхозами, 81 — с одним совхозом, пять — с двумя совхозами, семь — с одним колхозом и одним совхозом, а 96 сельских Советов территориально охватывали отдельные участки колхозных и совхозных земель.

Во многих районах в зависимости от различных экономических условий, характера размещения населенных пунктов, плотности населения, состояния дорог имеются значительные различия в сети сельских Советов, в количестве населения, расстояниях от населенных пунктов до центра сельского Совета и тем более до районного центра.

О характере этих различий даже в районах центральной полосы могут дать представление следующие цифры по Семеновскому району Горьковской области по данным на 1 марта 1965 г.

Наименование с сельских Советов	Количество		Максимальн. расстояние до центра сельсовета	Расстояние до рай- центра	
	жителей	насе- лен. пунктов		мини- мальное	макси- мальное
Беласовский . . .	5867	12	12 км	16 км	30 км
Боковский . . . .	1710	7	5	40	45
Бортновский . . . .	2048	15	13	21	34
Заевский . . . .	3565	16	9	14	33
Зименковский . . .	3129	17	10	8	17
Ивановский . . . .	1943	10	6	27	35
Ильино-Заборский	3182	12	20	56	80
Клышинский . . . .	3635	12	26	47	78
Красноусадский . .	1400	11	12	61	77
Ларионовский . . .	2439	16	17	3	22
Малодубровский . .	889	5	4	25	33
Новопетровский . .	1365	12	8	26	33
Пафнутовский . . .	2419	22	9	10	21
Пятницкий . . . .	3178	18	26	33	60
Рустайский . . . .	3173	14	28	49	77
Сутырский . . . .	2338	13	9	11	24
Хахальский . . . .	3934	20	20	31	50
Хвостиковский . . .	3433	14	5	1	4
Шалдежский . . . .	3299	17	11	12	31

Таким образом, количество населения в отдельных сельских Советах этого района колеблется от 889 до 5847 чел., число населенных пунктов от 7 до 22, максимальное расстояние до центра сельского Совета от 4 до 28 км, минимальное расстояние до районного центра от 1 до 49 км, а максимальное от 4 до 80 км.

Если же рассмотреть положение дел в северных и восточных областях РСФСР, в республиках Средней Азии с их огромными пространствами, то различия в показателях, характеризующих низовое административно-территориальное деление, будут более значительными.

Территориальная организация сельских Советов нуждается в значительных коррективах. Это касается как большей увязки сети сельских Советов с сельскохозяйственными предприятиями, так и укрепления связи сельских органов государственной власти с населенными пунктами, с трудящимися массами.

Однако нельзя согласиться с беспартийно-односторонними рецептами, предлагаемыми отдельными юристами, утверждающими, что «жизнь настойчиво требует пересмотра сети сельских Советов и их дальнейшего укрупнения» (курсив мой. — А. Л.) с тем, чтобы границы отдельных сельсоветов были более тесно увязаны с границами землепользования совхозов и колхозов»<sup>1</sup>.

Жизнь настойчиво требует не пересмотра сети сельских Советов, а лишь внесения в нее необходимых коррективов, причем в одних случаях по линии их укрупнения, а в других — наоборот — разукрупнения, так как в ряде мест сельские Советы вследствие переукрупнения так оторваны от периферийных населенных пунктов, что это крайне ослабляет их связь с трудящимися массами. Кроме того, несовпадение территории сети сельских Советов с колхозами и совхозами во многих случаях обусловлено вовсе не тем, что недостаточно укрупнены сельские Советы, а тем, что слишком переукрупнены некоторые колхозы и особенно совхозы.

Л. И. Брежнев в докладе «О некоторых мерах по дальнейшему развитию сельского хозяйства СССР», указывая на необходимость устранения ряда серьезных недостатков,

<sup>1</sup> М. А. Шафир, Актуальные вопросы положения сельских Советов и методы их изучения («Советское государство и право» 1964 г. № 10, стр. 25).

являющихся результатом волевых, необдуманных решений, отмечал, что «за последние годы, например, во многих областях страны в широких масштабах проводилось укрупнение хозяйств. Некоторые колхозы были настолько укрупнены, что оказались неуправляемыми. При организации совхозов на базе колхозов не всегда проводились необходимые экономические обоснования, в результате чего многие из них оказались громоздкими...»<sup>1</sup>.

Исполнительные комитеты областных (краевых) Советов, а в республиках, не имеющих областного деления, Президиумы Верховных Советов этих республик вносят необходимые изменения в сеть сельских Советов, в соответствии с ходатайствами населения или общественных организаций, поддерживаемыми решениями исполкомов районных Советов.

Так, по данным на 1 января 1969 г., количество поселковых Советов в СССР увеличилось до 3544 по сравнению с 3484 на 1 января 1968 г., а количество сельских Советов за тот же срок возросло с 40558 до 40732.

Мотивами этих и им подобных преобразований являются обоснованные ходатайства с мест об их целесообразности в связи с возникновением новых совхозов или разукрупнением колхозов, о желательности объединения населенных пунктов в связи со смежностью сельскохозяйственных угодий, обеспечением более удобных транспортных связей.

Значительные размеры территории районов и сельских Советов, рассредоточенность населенных пунктов, неудовлетворительные транспортные условия — все это крайне затрудняет деятельность низовых органов власти и государственного управления. В целях создания более благоприятных условий для их деятельности необходимо не только внести необходимые коррективы в административно-территориальное устройство, но и произвести перераспределение функций между отдельными звеньями системы местных Советов, расширить их компетенцию, укрепить материальную базу, а также повысить роль и значение массовых органов Советов — постоянных комиссий и депутатских групп. На постоянные комиссии сельских Советов, на депутатские группы в отдаленных совхозах, в

<sup>1</sup> «Правда» 27 марта 1965 г.

колхозных бригадах, на общие собрания избирателей в отдельных селениях, входящих в состав сельских Советов, целесообразно возложить некоторые функции, выполняемые в настоящее время исполкомами сельских Советов. Это даст возможность улучшить связь сельских Советов с населением, улучшить его обслуживание и повысить творческую инициативу и активность масс.

\* \* \*

В условиях строительства коммунизма была расширена компетенция республиканских, краевых и областных государственных органов в решении вопросов административно-территориального устройства. Большое значение в этом отношении имело принятие Верховным Советом СССР закона от 11 февраля 1957 г. «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого, административно-территориального устройства»<sup>1</sup>. В соответствии с этим законом из Конституции СССР было исключено указание на то, что утверждение образования новых краев и областей относится к ведению Союза ССР, исключен и перечень этих административно-территориальных единиц. В Конституции СССР сохранен перечень лишь автономных республик и автономных областей. Разрешение вопросов областного, краевого, административно-территориального устройства союзными республиками не только укрепляет их суверенитет, но и предоставляет им более широкие возможности для улучшения государственного аппарата в соответствии со специфическими условиями той или иной местности.

Отнесение окончательного решения вопросов краевого (областного) деления к ведению союзных республик обусловило также расширение компетенции высших органов государственной власти автономных республик и областных (краевых) Советов депутатов трудящихся в вопросах административно-территориального устройства.

Изучение проблемы дальнейшего совершенствования административно-территориального устройства союзных республик и разработка конкретных предложений о его законодательном закреплении приобретают особенно боль-

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 4, ст. 80.

шое теоретическое и практическое значение в связи с подготовкой проекта новой Конституции СССР и конституций союзных республик. Важность и сложность этих вопросов требуют обобщения исторических материалов о территориальной организации Советского государства, анализа современного административно-территориального устройства и выявления закономерностей изучаемого процесса.

Какие же предложения по вопросам административно-территориального деления необходимо внести в связи с разработкой проекта новой Конституции СССР и проектов республиканских конституций? По нашему мнению, союзная Конституция и конституции союзных республик должны быть стабильными нормативными актами, в которых нецелесообразно освещать детали государственного строительства или законодательно закреплять положения, подверженные неизбежным изменениям в процессе государственной деятельности. Мы считаем, что в новой Конституции СССР необходимо сохранить статьи и параграфы, законодательно закрепляющие ряд принципиальных положений, имеющих непосредственное отношение к вопросам административно-территориального устройства. Мы имеем в виду, в частности, следующие положения: а) ведению СССР в лице его высших государственных органов подлежит принятие в состав Советского Союза новых республик; б) утверждение изменений границ между союзными республиками; в) утверждение образования новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик; г) недопустимость изменения территории союзной республики без ее согласия; д) отнесение к ведению республиканских органов власти решения вопросов административно-территориального устройства союзных республик.

Вместе с тем в текст Конституции СССР желательно внести статью, законодательно закрепляющую основные принципы административно-территориального устройства союзных республик и устанавливающую, что оно осуществляется в целях обеспечения быстреего развития народного хозяйства, создания материально-технической базы коммунизма, лучшего удовлетворения социально-культурных потребностей населения, максимального развития творческой инициативы и активности трудящихся масс.

Мы полностью согласны с Р. С. Павловским и М. А. Шафиром в том, что «в Конституции СССР и конституциях союзных республик целесообразно сформулировать лишь общие принципы советского административно-территориального устройства, которые явились бы конституционной основой для принятия соответствующих законов»<sup>1</sup>.

В специальных актах будет конкретно и детально определяться порядок образования, изменения и упразднения административно-территориальных единиц, правомочия центральных и местных государственных органов в этой области, порядок преобразования сельских населенных пунктов в рабочие поселки, а рабочих поселков в города. Перечисленные вопросы лишь частично урегулированы законом Верховного Совета СССР «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого, административно-территориального устройства» от 11 февраля 1957 г.<sup>2</sup> и отдельными постановлениями или указами Президиумов Верховных Советов союзных республик.

Согласно постановлению Президиума Верховного Совета УССР от 4 сентября 1956 г.<sup>3</sup> на рассмотрение исполкомов областных Советов депутатов трудящихся были переданы вопросы об изменении административно-территориального деления районов в связи с передачей территории отдельных населенных пунктов, а также поселковых и сельских Советов и другие районы (в пределах области), изменение границ городов областного и районного подчинения и поселков городского типа и отнесение населенных пунктов к городам районного подчинения и к поселкам городского типа. В ведение исполкомов областных Советов переданы также вопросы создания новых сельсоветов и поселков, их объединения, ликвидации и переименования, перенесения их центров.

Согласно Указу Президиума Верховного Совета Грузинской ССР от 8 августа 1958 г.<sup>4</sup> на разрешение Президиумов Верховных Советов автономных республик и испол-

<sup>1</sup> «Советское государство и право» 1961 г. № 5, стр. 43.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 4, ст. 80.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР» 1956 г. № 8, ст. 138.

<sup>4</sup> «Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР» 1958 г. № 4, ст. 7.

нительных комитетов Юго-Осетинской автономной области переданы вопросы перенесения населенных пунктов из состава одних сельских и поселковых Советов в другие, изменения границ районов в связи с передачей части их территории в состав других районов, а также вопросы образования, объединения, упразднения, переименования поселковых и сельских Советов, установления и расширения черты городов районного подчинения и поселков городского типа.

Таким образом, в актах Президиумов Верховных Советов союзных республик речь идет лишь об отдельных вопросах, касающихся поселковых и сельских Советов и Советов городов областного и районного подчинения. Желательно, чтобы порядок разрешения проблем административно-территориального устройства союзных республик с необходимой полнотой устанавливался республиканскими законодательными актами в соответствии с конституционными положениями.

В связи с принятием Верховным Советом СССР закона от 11 февраля 1957 г. из Конституции СССР был исключен перечень административных областей и краев, входивших в состав союзных республик. Однако в конституциях союзных республик сохранились статьи, в которых дан перечень административных областей, краев, сельских районов, городов республиканского подчинения. По нашему мнению, сохранение такого перечня в республиканских конституциях нецелесообразно в связи с неизбежностью внесения в соответствующие статьи систематических изменений, обусловленных экономическим развитием.

Некоторые юристы по этому вопросу придерживаются иной точки зрения. Так, В. А. Ржевский полагает, что исключение из республиканских конституций перечня городов республиканского подчинения и районов «понижило бы значение административно-территориального деления, лишив его конституционного закрепления»<sup>1</sup>. Поэтому он считает необходимым сохранить в конституциях союзных республик статьи, отражающие их территориальный

<sup>1</sup> В. А. Ржевский, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 141.

состав «во всем его многообразии»<sup>1</sup>. Но, во-первых, территориальный состав «во всем его многообразии» в конституциях союзных республик никогда не закреплялся и никакой необходимости в этом не было и нет. В частности, совершенно нецелесообразно конституционно закреплять перечень городов районного подчинения, поселковых и сельских Советов. Во-вторых, если уж говорить о повышении значения административно-территориального устройства путем конституционного закрепления, то целесообразнее обеспечить это не путем перманентно изменяющегося перечня административно-территориальных единиц; а путем конституционного закрепления его основных принципов и принятия Верховными Советами специальных законодательных актов, с необходимой полнотой определяющих порядок разрешения вопросов административно-территориального устройства.

Наряду с другими вопросами административно-территориального устройства большое хозяйственно-политическое значение имеет порядок отнесения населенных пунктов к различным категориям городов или поселков городского типа, также и порядок наименования и переименования административных единиц и населенных пунктов. В соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1964 г.<sup>2</sup> и Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 сентября 1957 г. Президиумы Верховных Советов союзных республик в своих актах дали детальный перечень необходимых мероприятий<sup>3</sup>. Принципиальное основание для решения этих вопросов в отдельных союзных республиках одно и то же, но конкретные показатели (число жителей, процентное соотношение числа рабочих и служащих с общим количеством

<sup>1</sup> В. А. Ржевский, Территориальная организация Советского государства, Приволжское книжное издательство, Саратов, 1966, стр. 141.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1964 г. № 45, ст. 50.

<sup>3</sup> Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 января 1965 г. «О порядке наименования и переименования административно-территориальных единиц, населенных пунктов, предприятий, колхозов, учреждений, улиц и площадей РСФСР» («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1965 г. № 5, ст. 114); Указ Президиума Верховного Совета УССР от 28 июня 1965 г. «О порядке наименования и переименования областей, городов, районов и др. населенных пунктов и решения некоторых вопросов административно-территориального деления в УССР» («Ведомости Верховного



жителей) определяется в зависимости от специфических особенностей каждой союзной республики.

Так, в соответствии с указами Президиумов Верховных Советов союзных республик к категориям городов республиканского подчинения могут быть отнесены города, являющиеся наиболее крупными экономическими и культурными центрами, развитие которых требует непосредственного руководства со стороны республиканских органов. Однако количество населения в городах, отнесенных к этой категории, различно в отдельных республиках (в Украинской ССР свыше 500 тыс. чел., в Молдавской ССР — свыше 50 тыс. чел., в Киргизской ССР — свыше 30 тыс. чел., в Азербайджанской ССР — свыше 40 тыс. чел.). Наряду с этим Президиумы Верховных Советов союзных республик допускают возможность отнесения к категории городов республиканского подчинения и пунктов с меньшим количеством населения, если они имеют крупное промышленное и культурно-политическое значение с перспективой значительного экономического развития и роста численности населения, при этом в отдельных республиках устанавливаются различные количественные показатели.

К городам областного подчинения относятся менее крупные населенные пункты с развитой промышленностью, располагающие значительным коммунальным хозяйством и жилым фондом, имеющие большое экономическое и культурно-политическое значение и перспективы хозяйственного развития.

К категории городов районного подчинения могут быть отнесены населенные пункты, имеющие промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, государственный жилищный фонд, развитую сеть культурно-просветительных, лечебных и торговых учреждений. Что касается количества жителей, то в Украинской, Молдавской, Киргизской ССР установлен минимум в 10 тыс. чел., в Латвийской ССР — 8 тыс. чел., в Азербайджанской ССР — 5 тыс. чел., причем в ряде республик устанавливается дополнительный признак — наличие в составе жителей определенного процента рабочих, служащих и членов их семей

го Совета УССР» 1965 г. № 28, ст. 457); см. также «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР» 1965 г. № 18, ст. 124; «Ведомости Верховного Совета Азербайджанской ССР» 1965 г. № 13, ст. 106 и др.

(в Украинской и Молдавской ССР — свыше 50%, в Латвийской ССР — не менее двух третей, в Киргизской ССР — не менее 85%). В некоторых республиках указывается также на то, что при отнесении населенного пункта к числу городов районного подчинения необходимо принимать во внимание не только его хозяйственное, но и административное значение.

К поселкам городского типа относятся населенные пункты при крупных промышленных предприятиях: фабриках, заводах, шахтах, рудниках, электростанциях, железнодорожных станциях и других важных экономических объектах с числом населения не менее 2 тыс. чел. (Киргизская ССР, Латвийская ССР, Украинская ССР), если рабочие, служащие и члены их семей составляют более 60% общего количества жителей в Украинской ССР, не менее 85% — в Киргизской ССР, не менее 70% — в Молдавской ССР.

Некоторые союзные республики к категории поселков городского типа относят также населенные пункты, расположенные в местности, имеющей лечебное значение, если граждане, приезжающие для лечения и отдыха, составляют не менее 50% от общего количества населения (Латвийская ССР, Азербайджанская ССР, Киргизская ССР)<sup>1</sup>.

По законодательству союзных республик все другие населенные пункты, не отнесенные к категории городов или поселков городского типа, считаются сельскими поселениями, вне зависимости от их административной подчиненности.

Отнесение населенных пунктов к категории республиканского и областного подчинения производится указами Президиумов Верховных Советов соответствующих республик. В республиках, не имеющих областного деления, Президиум Верховного Совета республики решает вопросы отнесения населенных пунктов к категории как республиканского, так и районного подчинения, а также вопросы передачи городов и рабочих поселков из одного района в другой.

Изменение в административно-территориальном устрой-

<sup>1</sup> Президиумом Верховного Совета Киргизской ССР такое дополнение к Указу от 4 августа 1959 г. внесено Указом от 5 марта 1964 г. («Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР» 1964 г. № 11, ст. 18).

стве союзных республик необходимо проводить лишь на основе глубокого и всестороннего изучения условий экономического развития. Все это предопределяет необходимость законодательного нормирования данного процесса. В специальном общесоюзном нормативном акте целесообразно изложить задачи и принципы советского административно-территориального устройства с тем, чтобы на этой основе Верховные Советы союзных республик могли принимать законы, детально определяющие порядок проведения административно-территориальных преобразований с учетом местных особенностей.

Необходимым условием успешной работы по совершенствованию административно-территориального устройства является неуклонное соблюдение требований социалистического демократизма — широкое участие масс в обсуждении вопросов формирования районов, сельсоветов, установления или изменения подчиненности городов при наличии самого внимательного отношения органов власти к предложениям и пожеланиям населения. Желательно, чтобы вопросы административно-территориального устройства решались бы не исполкомами местных Советов, а самими Советами депутатов трудящихся. Это повысило бы значение данных вопросов и обеспечило бы более тщательную и всестороннюю их подготовку.

В целях обеспечения всесторонней и глубокой разработки вопросов административно-территориального устройства целесообразно было бы использовать ценный опыт первых лет Советской власти, когда всю подготовительную работу в этой области проводили специальные комиссии при республиканских и местных органах государственной власти, создаваемые из депутатов, представителей общественных организаций, ведомств, с широким участием специалистов.

Большое политическое значение имеет вопрос об административно-территориальном устройстве национальных образований — автономных областей и национальных округов. Что касается сельских районов, городов, поселков и сельских Советов, расположенных на территории автономных областей и национальных округов, то закономерности их развития те же, что и у соответствующих административно-территориальных единиц любой союзной республики. Надо лишь иметь в виду, наряду с национальным составом, и специфические условия расселения в некото-

рых автономных областях и особенно в национальных округах (размеры территории, незначительная плотность населения).

В условиях социализма укрепляется суверенитет наций, причём их развитие осуществляется на путях сближения, братской взаимопомощи и дружбы. Коммунистическая партия проводит политику, обеспечивающую фактическое равенство всех наций и народностей с полным учетом их интересов, уделяя особое внимание тем районам страны, которые нуждаются в более быстром развитии. Сближение наций и народностей, перемещение населения в связи с мощным развитием экономики — эти объективные процессы, несомненно, отразятся и на административно-территориальном устройстве союзных и автономных республик, автономных областей и национальных округов.

Усовершенствование административно-территориального деления союзных республик будет способствовать успешному осуществлению величественных задач коммунистического строительства, намеченных в Программе КПСС, в постановлениях XXIII съезда нашей партии и пленумов ЦК КПСС.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### *Раздел 1*

#### *Развитие административно-территориального устройства Советского государства*

Глава 1. Основы административно-территориального устройства социалистического государства	3
Глава 2. Изменение дореволюционного административно-территориального деления в первые годы развития Советского государства	20
Глава 3. Создание системы административно-территориального устройства союзных республик на основе экономического районирования в процессе социалистической индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства	33
Глава 4. Развитие системы административно-территориального устройства союзных республик в условиях победившего социализма	50
Глава 5. Ход и итоги административно-территориальных преобразований	62

### *Раздел II*

#### *Задачи и пути дальнейшего развития административно-территориального устройства союзных республик*

Глава 6. Административно-территориальное устройство и вопросы улучшения работы местных государственных органов	84
Глава 7. Задачи и пути совершенствования административно-территориального устройства союзных республик	123

55 коп.

