

РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ РАЙОНИРОВАНИЯ В ГОДЫ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1918-1921) КАК ЭТАП АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ РСФСР

Е.А. ИВАНОВА

*Филиал ГОУ ВПО
«Санкт-Петербургский
институт внешнеэко-
номических связей,
экономики и права»
в г. Смоленске*

Статья представляет собой исторический анализ административно-территориальной реформы РСФСР в годы гражданской войны. Объектом исследования является деятельность органов власти по разработке и реализации реформы районирования в 1918-1921 годах. Цель работы состоит в изучении проведенных преобразований и выявлении их итогов путем критического анализа архивных документов. Показано, что условием и формой перехода к социалистической модернизации была реформа районирования, которая позволила отказаться от губернского-уездного деления и преобразовать административно-территориальное устройство согласно выделенным экономико-географическим регионам.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа; экономическое районирование; Госплан; Административная комиссия.

Проблема хозяйственного районирования возникла перед советской властью сразу после Октябрьской революции в качестве основной предпосылки советского строительства. Период 1917 – 1920 гг. можно охарактеризовать как стихийный процесс дробления территории страны, который советская власть по мере своего укрепления поставила под контроль центральных органов.

Период 1917 – 1920 гг. можно охарактеризовать как стихийный процесс дробления территории страны, который советская власть по мере своего укрепления ставила под контроль центральных органов. В Обращении НКВД ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917г. «Об организации местного самоуправления» разрешение вопроса об административном делении было передано в компетенцию местных Советов¹. Декрет СНК РСФСР от 27 января 1918 г. «О порядке изменения границ губернских, уездных и прочих»² развил положение о необходимости проведения районирования в масштабах всей страны. Таким образом, основные правовые акты административно-территориального устройства РСФСР были разработаны в первый год советской власти.

В результате с марта 1918 г. по инициативе местных советских органов стали создаваться крупные административно-территориальные образования - областные объединения Советов, включавшие нескольких губерний. Одним из них стала Западная область (Западная коммуна), образованная 11 апреля 1918 г. из Смоленской, Витебской, Могилевской, Минской и Гродненской губерний и просуществовавшая до 2 февраля 1919 г., когда она была разделена на Белорусскую ССР и Смоленскую губернию, оставшуюся в РСФСР.

Окончание гражданской войны потребовало усиления экономического принципа в проведении административного деления. В связи с этим с 1920 г. начался переход к практическому решению проблемы создания нового административного деления страны. Реализация реформы районирования должна была обеспечить благоприятные пространственные условия для проведения в жизнь намечавшейся новой экономической политики, что требовало децентрализации как хозяйственного, так и административного управления.

Советское руководство определяло содержание административно-территориальной реформы как создание районов, которые должны были представлять собой хозяйственно-однородные части внутри себя и отличаться в хозяйственном отношении от других частей РСФСР, благодаря чему они могли бы выполнять определенную роль в экономике страны в целом. Таким образом, при проведении реформы районирования во главу был положен экономический принцип.

¹ Вестник НКВД. 1917. № 5. Ст. 278.

² Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 8. Ст. 324.



1 апреля 1921 г. была учреждена Общеплановая Государственная Комиссия при Совете Труда и Оборона (СТО), при которой образована Комиссия по районированию РСФСР. В Госплане сосредоточилась разработка вопросов методологии нового административного устройства страны с опорой на экономико-географическое районирование. Было разработано разделение страны на крупные, хозяйственно самостоятельные административно-территориальные единицы – края и области, которые должны были в основном совпадать с естественно складывающимися экономическими районами³.

К концу 1921 г. Госпланом и Административной комиссией ВЦИК были разработаны разные проекты новой сетки административно-территориальных единиц: центры областей в обоих вариантах совпадали, но присутствовали расхождения в отношении определения их границ⁴. В проекте Административной комиссии ВЦИК в основу формирования районов был положен принцип жесткой специализации, подразумевавший сосредоточение промышленности, концентрацию технических культур, тяготение населения к промышленно-распределительным пунктам, учет направления и характера железнодорожных, водных и других путей сообщения, численности населения и его национального состава. Госплан исходил из того, что районы должны быть связаны между собой при помощи хорошо организованного транспорта; культивировать в своих пределах те виды производства, которые могут быть в них развиты с наименьшими издержками, как по природным, так и по социальным условиям; и представлять комбинированную систему хозяйств, построенную на принципе их максимальной общей работоспособности, т.е. на энергетическом принципе⁵. В результате обсуждений был принят проект, разработанный Госпланом СССР, с частичными поправками в конфигурации областей.

Кроме того, в докладе Госплана II сессии ВЦИК в октябре 1921 г. были разработаны этапы проектирования новых хозяйственных единиц:

1) выделение экономического района, претендующего на самостоятельное существование в качестве целостного организма, может быть произведено только после тщательного предварительного изучения всех факторов экономической жизни: природных ресурсов; распределения плотности населения, существующих промышленных и технических ценностей, транспортных условий и хозяйственных центров района;

2) изучение транспортных условий, внутреннего и внешнего товарообмена района;

3) определение хозяйственных центров района по энергетическому принципу, которое сопровождается утилизацией водной энергии, мелиорацией и т.п.;

4) построение планов развития производительной деятельности района и их хозяйственное согласование с государственным планом с установлением очередности развертывания и составления как материальных, так и ценностных балансов для районов и всей федерации⁶.

В результате обсуждений был принят проект, разработанный Госпланом СССР, с частичными поправками в конфигурации областей. Европейская Россия должна была включать в себя Северо-Западную область с центром в Петрограде; Северо-Восточную область с центром в Архангельске; Западную область с центром в Смоленске; Центрально-Промышленную область с центром в Москве; Вятско-Ветлужскую область с центром в Вятке; Уральскую область с центром в Екатеринбурге; Юго-Западную область с центром в Киеве; Южную Горнопромышленную область с центром в Харькове; Центрально-Черноземную область с центром в Воронеже; Средне-Волжскую область с центром в Самаре; Юго-Восточную область с центром в Саратове; Кавказскую область с центром во Владикавказе. Азиатская Россия должна была включать Западно-Сибирскую область с центром в Омске; Кузнецко-Алтайскую область с центром в Томске; Енисейскую область с центром в Красноярске; Ленско-Ангарскую область с центром в Иркутске; Якутскую область с центром в Якутске; Западно-Киргизскую область с центром в Оренбурге; Восточно-Киргизскую область с центром в Семипалатинске; Туркестан с центром в Ташкенте;

³ Хозяйственные проблемы РСФСР и работы государственной Общеплановой Комиссии. М.: Госиздат, 1921. С. 57.

⁴ Декреты советской власти. Т. 13. С. 25.

⁵ Хозяйственные проблемы РСФСР и работы... С. 143.

⁶ Экономическое районирование России. Доклад Госплана II сессии ВЦИК. М. 1921. С. 12.

Дальне-Восточную Республику с центром в Чите⁷.

Для реализации намеченного в рамках реформы районирования необходимо было осуществить равномерное размещение производства, приближение его к источникам сырья и районам потребления в целях ликвидации нерациональных и чрезмерно дальних перевозок; комплексный характер развития хозяйства основных экономических районов страны; наивысший расцвет в хозяйственном и культурном отношениях всех национальностей и народов⁸.

Целью реформы районирования стало осуществление перехода от четырехчленного административного деления (губерния, уезд, волость, сельское общество) к трехчленному (область – округ – район). Для этого предполагался, с одной стороны, процесс объединения вокруг одного сельского совета нескольких мелких селений, а с другой – увеличение числа уездов и сокращение их территории. Планировалось, что области могут быть выделены по одному из четырех основных признаков: почвенно-климатическому; естественно-историческому; физико-географическому; экономическому. При этом признавалось, что в силу трудности построения административно-территориальной единицы по одному из перечисленных элементов необходимо их разумное сочетание. Конфигурация области предполагалась такой, чтобы во всех отношениях условия и элементы народного хозяйства (естественные богатства, обобществленный труд и рабочая сила) были по возможности однородны в своем существовании, а объединение вполне законченным.

Основной административно-хозяйственной единицей в областном строительстве был обозначен округ, который включал в себя территорию площадью в 10-20 тыс. кв. верст с населением 400 – 750 тыс. жителей. При этом предполагалось два способа образования округов. Первый вариант, реализованный впоследствии на Урале, предусматривал формирование административно-территориальных единиц от крупных к мелким: деление области на округа, а округа – на районы. Другой вариант, воплощенный позже при районировании Северного Кавказа, предполагал объединение районов на основе экономических признаков в округа, которые затем образовывали область.

Низовой административно-территориальной единицей должен был стать район как административно-хозяйственная ячейка, решающая социально-экономические, культурно-просветительские и другие задачи. Создание трехчленного административно-территориального деления должно было сформировать условия для организации народного хозяйства РСФСР на плановых началах, упрощения советского аппарата, его укрепления и приближения к населению.

Однако, на IX Съезде Советов 22 – 27 декабря 1921 г. вопросы реформы административно-территориального деления стали рассматриваться с новой стороны. В докладе Т.В. Сапронова прозвучало предложение о сокращении административных единиц⁹, которое было поддержано съездом, а проект по районированию подлежал рассмотрению III сессией ВЦИК девятого созыва. Последняя приняла резолюцию, которая свидетельствовала о необходимости укрупнения губерний. В ней предусматривалось сохранение деления губерний на уезды и волости; сохранение Украины, Киргизии, Сибири, Закавказья и Юго-Восточной области РСФСР в их нынешних границах без деления их на области и без отделения от них частей к другим областям. На остальной территории РСФСР было решено ограничиться существующими областями (Северо-Западная, Северная, Уральская) и снять с очереди вопросы о создании в ближайшее время каких-либо новых областей, кроме Волжской, вопрос о целесообразности которой поручить Президиуму ВЦИК практически разработать к следующей сессии совместно с заинтересованными губерниями (Саратов, Самара, Симбирск, Немкоммуна, Царицын, Астрахань)¹⁰.

В итоге по проекту упразднились следующие губернии: Рыбинская, Ярославская, Костромская, Владимирская, Рязанская, Калужская, Орловская, Витебская, Гомельская, Псковская, Олонецкая, Новгородская, Череповецкая, Северо-Двинская, Тюменская, Симбирская, Пензенская, Тамбовская, Запорожская, Полтавская, Херсонская, Черниговская, Волынская, Ставропольская, Уфимская, Аму-Дарьинская. Данный проект был разослан в

⁷ Районирование СССР. Сб. материалов по районированию с 1917 по 1925 год /под ред. Егорова К.Д. М., 1926. С. 48.

⁸ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 6984. Оп. 1. Д. 1. Л. 54.

⁹ IX Всероссийский Советов: Стенографический отчет. М., 1921. С. 79.

¹⁰ I – IV сессии ВЦИК VIII созыва: Стенографический отчет. М., 1925. С. 364.



Госплан, ВСНХ, Наркомзем, НКВД, Наркомфин для обсуждения и получения отзывов, которые направлялись непосредственно в административную комиссию ВЦИК.

Госплан писал в ответе, что «частичное и неудачное разрешение общего вопроса об экономическом районировании в связи с новым административно-территориальным делением РСФСР, а потому должен быть отклонен в полном объеме и передан как материал в Комиссию ВЦИК по районированию России (под председательством М.И. Калинина)»¹¹.

ВСНХ указал на возможность постепенного сокращения губерний, но без жестких схем, с учетом изменяющейся обстановки в стране¹².

Наркомат земледелия посчитал данный проект неприемлемым, т.к. в нем не предлагалось единого методологического обоснованного плана, без которого «нельзя совершать сокращения губерний»¹³.

НКВД, признавая необходимость административно-территориальной реформы, считал, что необходимо создать комиссию по согласованию всех предлагаемых проектов районирования, чтобы создать единый, подходящий для российской действительности¹⁴.

Наркомат финансов поддержал идею сокращения губерний, т.к. это отразилось бы на «сокращении расходов по организации и содержанию административного аппарата, что будет находиться в полном соответствии с общим направлением экономической политики и принципами бездефицитного сведения бюджета»¹⁵.

Административная комиссия ВЦИК на заседании 11 января 1922г., выслушав заключения наркоматов, постановила «признать означенный проект неприемлемым и передать его в Комиссию по районированию под председательством тов. Калинина, как материал по выработке основных положений окончательного районирования РСФСР»¹⁶.

Таким образом, к 1922 г. были разработаны основные теоретические положения, необходимые для проведения административно-территориальной реформы в России, реализация которой началась после XII съезда РКП(б) в апреле 1923 г.

DEVELOPMENT OF THE PROGRAM OF DIVISION INTO DISTRICTS WITHIN CIVIL WAR (1918-1921) AS THE STAGE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORMING OF RSFSR

The article gives the historical analysis of administrative and territorial reformation of the RSFSR in the years of the Civil War. The object of research is government bodies' activity aiming at working out realization of the division into districts reform in 1918-1921. The aim of the work is to study the reforms made and to find out their results by means of critical analysis of archival documents. It is shown that division into districts was the main condition and way of translation to the socialist modernization. The reform allowed to give up the division into provinces and uyezds and change administrative and territorial arrangement according to the appointed economic and geographical regions.

Key words: Administrative-territorial reform; economic division into districts; the State plan; Administrative commission.

EA. IVANOVA

*The St.-Petersburg institute of foreign economic relations, economy and the rights,
Branch in Smolensk*

¹¹ Государственный архив новейшей истории Смоленской области (ГАНИСО). Ф. 5. Оп. 1. Д. 59. Л. 74.

¹² Районирование СССР... С. 55.

¹³ ГАНИСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 59. Л. 80.

¹⁴ Там же. Л. 84.

¹⁵ Там же. Л. 85.

¹⁶ I – IV сессии ВЦИК VIII созыва: Стенографический отчет. С. 312.