

УДК 93/94

<https://doi.org/10.36906/KSP-2021/09>

Корженевский К.Б.

ORCID: 0000-0001-8650-9315

Нижневартровский государственный университет

г. Нижневартовск, Россия

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОБЛАСТНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РСФСР В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1920-Х ГГ.

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические основы экономического районирования России в начале 1920-х гг., обусловленные поиском необходимых форм последующего проведения областного строительства в РСФСР. Даются поэтапные действия центральной власти по созданию специальных органов власти, таких как Госплан, административная комиссия ВЦИК и др. Также представлена деятельность этих учреждений по планированию, разработке проектов и началу фактического районирования в советском государстве.

Ключевые слова: экономическое районирование; административно-территориальная система; РСФСР; Госплан; ГОЭЛРО; комиссия по районированию.

Korzhenevsky K.B.

ORCID: 0000-0001-8650-9315

Nizhnevartovsk State University

Nizhnevartovsk, Russia

THEORETICAL ASPECTS OF REGIONAL CONSTRUCTION IN THE RSFSR IN THE FIRST HALF OF THE 1920 S.

Abstract. The article considers the theoretical foundations of the economic zoning of Russia in the early 1920s, due to the search for the necessary forms of subsequent regional construction in the RSFSR. The step-by-step actions of the central government are given to create special government bodies, such as the State Planning Commission, the administrative commission of the All-Russian Central Executive Committee, etc. The activities of these institutions on planning, project development and the beginning of actual zoning in the Soviet state are also presented.

Key words: economic zoning; administrative-territorial system; RSFSR; Gosplan; GOELRO; zoning commission.

Проблема административно-хозяйственного районирования встала перед советской властью с самого начала Октябрьской революции, в качестве основной предпосылки советского строительства. Но условия первого периода революции, периода военного времени исключали возможность работы, для которой был необходим точный учет хозяйственной обстановки, экономических и прочих факторов [9, с. 15].

После революционного 1917 г., большевиками были выявлены проблемы хозяйственного и административного строительства, которые было необходимо решить в новых социалистических условиях развития государства. Одной из задач, стоявшей перед новой властью, было создание, наряду с новым административным аппаратом, аппарата местного (губернского, уездного, волостного) хозяйства [1, с. 97].

Вопрос об экономическом районировании РСФСР также был тесно связан с вопросом об административном делении республики, которое за очень короткий срок, в силу стихийного и неконтролируемого процесса было сильно видоизменено, но в основе своей сохранило унаследованные черты царского периода.

Уже в 1918 г. различные вопросы, касающиеся районирования подвергались обсуждению в различных ведомствах, однако дальше теоретического рассмотрения проблемы областного строительства не зашло.

С 1919 г. о необходимости пересмотра прежней административно-хозяйственной системы и проведения экономически обоснованного административно-территориальной реформы начинают говорить на самом высоком уровне, как партийном, так и государственном. В начале 1920-х гг. появляются специальные органы, отвечающие за планирование и проведение реформ (Госплан, различные комиссии по районирования, административная комиссия при ВЦИК и т. д.) и целый ряд различных проектов по районированию советского государства.

Тема, затрагиваемая в данной научной статье, является достаточно актуальной, что отражается в ряде работ различного уровня. Так, экономическому районированию Советского государства было уделено внимание в работах Н.Н. Колосовского [15], И.Г. Александрова [2], С.И. Сулькевича [23], Е.А. Ивановой [11], Т.Ф. Ящук [26], Д.В. Архипова и Р.А. Мухамедова [3]. Исследования Е.Г. Карелина [13], С.А. Елизарова [10], В.Н. Казарина [12], О.А. Филенковой [25], Т.В. Соловьевой [22] посвящены особенностям процессов районирования в отдельных субъектах РСФСР и СССР.

Вопросы изменения административно-хозяйственного деления страны, применительно к новым задачам, стоящим перед государством, были поставлены на повестку дня в 1919 г. и служили обсуждением VII и VIII съездов советов [21, л. 130].

На состоявшемся в декабре 1919 г. VII Всероссийском съезде Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и трудовых казачьих депутатов, тов. С.К. Сапронов и М.Ф. Владимирский в своих докладах о социалистическом строительстве, останавливаясь на вопросах о формах строительства на местах и взаимоотношениях с центром, поставили вопрос о новом территориальном делении республики [24, с. 209-213]. По итогу VII съезда, была

принята резолюция, согласно которой необходимо было приступить к созданию новых районов и областей в соответствии с новыми социалистическими основами политической и хозяйственной жизни страны, с возложением данных задач на ВЦИК [5, л. 36].

Во исполнение настоящего постановления Всероссийского съезда, при президиуме ВЦИК в феврале 1920 г. была образована административная комиссия, под руководством тов. М.Ф. Владимирского, на которую возложили работу как по общей разработке принципов нового районирования республики, так и разрешения отдельных конкретных вопросов по созданию новых уездов в губерниях и областях [5, л. 36].

В декабре 1920 г. состоялся VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских красноармейских и казачьих депутатов. Специально к VIII съезду, Государственной комиссией по электрификации России во главе с Г.М. Кржижановским (ГОЭЛРО), был подготовлен доклад по электрификации России, который являлся первым перспективным хозяйственным планом Советского государства. Он содержал разбивку территории РСФСР на ряд больших экономических районов, основанную на правильном территориальном распределении общественного труда и производства по отдельным районам и зонам с надлежащим учетом своеобразия, особенностей их экономики, природных, сырьевых и энергетических ресурсов и веками сложившейся в этих районах национальных комплексов [18, с. 8].

В плане ГОЭЛРО выделяются три руководящих принципа: электрификацию, энергопроизводственное районирование страны и магистрализацию транспорта; однако в плане, экономическое районирование не было разработано в полной мере [15, с. 62]. Все же, это была первая попытка построения плана развития народного хозяйства, после которой, со всей очевидностью встал вопрос о необходимости разделения территории РСФСР на экономические районы [21, л. 130].

VIII съезд советов постановил ускорить разработку плана районирования, возложив на ВЦИК задачу разработать вопрос о районировании РСФСР. Во исполнение этого постановления был выполнен ряд научных исследований, как по изучению метода районирования, так и по выяснению тех практических возможностей и организационных форм, которые связаны с рациональным районированием [20, л. 6].

1 апреля 1921 г. была учреждена Общеплановая государственная комиссия (Госплан) и было выделено десять органов планового характера, находящихся при различных наркоматах и отчасти при СТО (Совет труда и обороны, был учрежден в апреле 1920 г. На основе реорганизованного Совета Рабочей и Крестьянской Обороны). В мае 1921 г. Госплан, установив связь с НКВД, начал с наркоматом тесное сотрудничество в вопросах районирования [9, с. 23].

Постановлением СТО от 1 июня 1921 г. в Госплане была создана специальная подкомиссия по районированию России, которая в своей деятельности была обязана согласовывать работы по районированию с административной комиссией ВЦИК [19, л. 34]. При проведении работ, подкомиссией было определено, что район как форма разработки

плана народного хозяйства, должен стать, при правильной организации, целостным логически законченным, ориентированным на сторону взаимовыгодного развития комплексом, представляющим собой хозяйственную систему; значение района при этом приобретает двойной характер, с одной стороны – это район крупного местного хозяйства, а с другой – система государственных предприятий, скомбинированная по принципу хозяйственного оптимума [19, л. 108].

В целом, в начале 1920-х гг. теоретическая разработка проекта районирования России велась одновременно в нескольких учреждениях. Хотя, с созданием в 1921 г. Госплана, к нему и перешла как основная работа по выработке методологии и принципов районирования, так и составление сети районов, вся теоретическая база будущего районирования была подготовлена Госпланом в контакте с административной комиссией ВЦИК, комиссией по районированию НКЗ и ЦСУ.

К концу 1921 г. административной комиссией ВЦИК и Госпланом были созданы проекты районирования РСФСР, имевшие небольшие различия. Центры проектируемых субъектов в обоих вариантах совпадали, но присутствовали расхождения в границах областей [17, с. 142]. Административная комиссия ВЦИК предлагала в основу положить принцип жесткой специализации регионов без учета экономического развития этносов, но это вызвало резкую критику со стороны совета национальностей при Наркомнаце [4, л. 125]. Проект Госплана был основан на тех же подходах, на которые опиралась комиссия ГОЭЛРО, а именно на хорошей транспортной связи районов, развитии в пределах проектируемых областей только тех видов производства, на которые будет затрачено наименьшее количество ресурсов, а также на учете энергетического принципа объединения хозяйств [14, с. 55-56].

1 ноября 1921 г. президиум Госплана, заслушав доклад И.Г. Александрова о районировании и признавая проект районирования РСФСР, выработанный Госпланом, принципиально правильным, постановил внести соответствующий проект декрета на одобрение ближайшего всероссийского съезда Советов. Кроме того, для выработки законопроекта, было принято решение образовать специальную комиссию при ВЦИК в составе соответствующих представителей Госплана, ВСНХ, Наркомзема, Наркомнаца, Наркомфина, Наркомвнудел, Наркоминдел, ЦСУ и Федерального комитета [19, л. 93].

10 ноября 1921 г. президиум ВЦИК образовал комиссию для разработки проекта районирования под председательством тов. М.И. Калинина. 23 ноября комиссия ВЦИК начала свою деятельность. Была избрана подкомиссия под председателем тов. А.Г. Белобородова для большей разработки предложений доклада о самих районах, их компетенциях, правах и взаимоотношениях с центральными органами и выработки тезисов доклада съезду Советов [6, л. 1]. На втором своем заседании, комиссия ВЦИК, в дополнение к более ранним указаниям поручила подкомиссии также выяснить, в какой мере проект комиссии Госплана о районировании РСФСР затрагивает границы существующих федераций и автономных областей, конституцию РСФСР и установленные договорами взаимоотношения центральной власти с федерациями и автономными областями; кроме того, подкомиссии вменялось

наметить характер и структуру будущих районных органов, их взаимоотношения с органами федераций, автономных областей [6, л. 3]. 9 декабря 1921 г. на четвертом заседании комиссии ВЦИК для разработки проекта районирования, был одобрен и принят окончательный проект районирования России, основанный на наметках Госплана с внесением небольших правок в конфигурацию областей и определения состава Нижнего Поволжья [6, л. 50].

Таким образом, вопрос районирования уже в 1921 г. перед IX Всероссийским съездом Советов получил совершенно законченную постановку. Но на IX съезде, состоявшемся в декабре 1921 г. вопросу было дано совершенно иное направление, заключавшее в необходимости сокращения числа административных единиц в РСФСР. По итогам съезда, было признано необходимым, сократить количество губернских исполкомов, путем объединения соседних губерний, связанных между собою удобными путями сообщения и родственных в хозяйственном отношении [9, с. 50].

Весной 1922 г. были подготовлены тезисы комиссии по районированию тов. М.И. Калинина, в основе своей принятые и утвержденные президиумом ВЦИК 13 апреля 1922 г. Комиссией, в развитие проекта Госплана, был выделен ряд принципов построения РСФСР [19, л. 52]:

– границы автономных республик и областей, при вхождении в экономическую область, не должны были нарушаться; мелкие должны были входить как подрайон, более крупные образовывать самостоятельный район и самые обширные образовывать в своем составе несколько районов;

– политические права и компетенция национальных объединений, предусмотренные декретами о них, не должны были подлежать умалению;

– в экономических совещаниях областей, в которые входили национальные объединения, должен был вводиться представитель Наркомнаца;

– привлечение к образованию экономических областей договорных республик должно было производиться на основании специальных соглашений.

К 3 сессии ВЦИК 9 созыва, состоявшейся в мае 1922 г., результаты работы комиссии под руководством тов. М.И. Калинина, были подготовлены в виде доклада президиума ВЦИК по вопросу об экономическом районировании России, предусматривавшем содействие принципа районирования материальному и духовному развитию всех национальностей и этносов РСФСР и сохранение принципа самоопределения при экономическом районировании [19, л. 52]. Однако, доклад так и не был представлен на 3 сессии ВЦИК 9 созыва, т.к. был снят с повестки из-за протеста некоторых членов ВЦИК и передан на обсуждение республиканским и губернским органам [16, с. 31].

В конце 1922 г. совещание СТО с представителями областных и губернских ЭКОСО (ЭКОСО - экономические совещания или советы) вновь рассмотрело схему районов Госплана и приняло решение об усилении территориального разреза в работах последнего.

С начала 1923 г. шла организация и оформление на местах областных организаций – оргбюро и облпланов, на которые возлагалась разработка проекта районирования на базе

изучения экономики соответствующего района и проведение всех подготовительных работ для проведения районирования РСФСР [21, л. 129].

Дальнейший ход работ по районированию определился в апреле 1923 г. по результатам работы XII съезда РКП (б). На XII съезде тов. Рыков выступил с докладом о районировании, в результате чего была вынесена резолюция. Согласно ей, прежнее административно-хозяйственное деление Советской республики было признано не соответствующим новым политическим и экономическим потребностям страны, но вместе с тем отмечалось, что введение новой системы административно-хозяйственного деления требует осторожного подхода и большого срока для своего окончательного проведения [19, л. 223].

Съезд постановил считать разработанный Госпланом в административной комиссии президиума ВЦИК план нового хозяйственно-административного деления лишь предварительной рабочей гипотезой, нуждающейся в дополнении, проверке и разработке на основании опыта; также съезд поручил ЦК партии новый план административно-хозяйственного деления провести для начала, 2-х районов (промышленном и сельскохозяйственном) с организацией в них областных исполкомов [19, л. 223].

09 мая 1923 г. при президиуме ВЦИК также была образована специальная комиссия по районированию. Она была образована специально для районирования 2-х областей (одной промышленной и одной сельскохозяйственной), но постановлением президиума ВЦИК от 11 июля 1923 г. на нее была возложена обязанность вести подготовительную работу по районированию РСФСР [7, л. 43].

Комиссией ВЦИК по районированию был проведен выбор первоначальных областей, подлежащих районированию, а именно в качестве создания горнопромышленной области был выбран Уральский регион, а сельскохозяйственной – Кавказ. В 1923 г. были проведены все работы по созданию Уральской области, а в 1924 г. по созданию Северо-Кавказского края [7, л. 44].

После полного районирования промышленного Урала и сельскохозяйственного Кавказа, были проведены подготовительные работы по районированию по всей территории РСФСР, и последовательно проводилось областное устройство на территориях Сибири и Дальнего Востока и полукольцом охватило центральную и приволжскую часть РСФСР [8, л. 197].

В 1925 г. Госплан СССР и ряд наркоматов вели работу по учету опыта районирования, как путем обследования на месте, так и путем созыва ряда совещаний. В целом, результаты изучения опыта районирования были позитивными, что в положительном смысле сказалось на проведении дальнейшего областного строительства [21, л. 127].

Делая вывод, можно сказать, что необходимость кардинального изменения как административно-территориальной системы, так и всего экономического строя советского государства вышла на повестку дня еще в период Гражданской войны. Слом старой административно-территориальной системы и формирование новых субъектов России были очень тесно связаны с экономическими подходами социалистического хозяйственного строительства. При этом, теоретические аспекты областного районирования, строившиеся на

экономических основах, изначально не имели под собой единых требований и условий к проектной деятельности, а лишь общее понимание ситуации. В процессе работы специальных плановых органов и комиссий по районированию, теоретические аспекты областного строительства, будучи не раз переработанными, в тесной связи с центральными органами власти, сначала были выражены в ряде проектов, а затем были реализованы на большей территории советского государства. При этом, за основу был взят проект Госплана, реализация которого была начата с создания 2-х областей. Однако, в процессе практической работы на местах, зачастую приходилось отходить от проекта Госплана, что было связано с рядом факторов, в том числе и противодействием руководства национальных автономий. Таким образом, экономическое районирование в РСФСР, начатое в первой половине 1920-х гг. прошло тернистый путь от теоретических набросков общего планирования до проведения подготовительных работ на местах и практической реализации в ряде регионов России.

Литература

1. Александров И.Г. Укрупнение волостей и районирование // Плановое хозяйство. 1924. № 6. С. 95-105.
2. Александров И.Г. Экономическое районирование России. М.: Госплан, 1921. 15 с.
3. Архипов Д.В., Мухамедов Р.А. Административно-территориальное устройство большевиками по теории экономического районирования // Вестник Екатеринбургского института. 2017. № 2 (38). С. 3-6.
4. Государственный архив Российской Федерации Ф. Р. 1318. Оп. 1. Д. 216.
5. Государственный архив Российской Федерации Ф. Р. 5677. Оп. 4. Д. 1.
6. Государственный архив Российской Федерации Ф. Р. 6984. Оп. 1. Д. 1.
7. Государственный архив Российской Федерации Ф. Р. 6984. Оп. 1. Д. 9.
8. Государственный архив Российской Федерации Ф. Р. 6984. Оп. 1. Д. 31.
9. Егоров К.Д. Районирование СССР: Сб. материалов по районированию с 1917 по 1925 г. М.; Л.: Плановое хозяйство, 1926. 307 с.
10. Елизаров С.А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление: исторический опыт БССР // Белорусский экономический журнал. 2007. № 4 (41). С. 120-125.
11. Иванова Е.А. Разработка программы районирования в годы гражданской войны (1918-1921) как этап административно-территориального реформирования РСФСР // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2008. № 2 (42). С. 113-116.
12. Казарин В.Н. Проблемы районирования и административно-территориального деления Сибири в 1920-е гг.: Подходы журнала «Плановое хозяйство» // Иркутский историко-экономический ежегодник. 2009. С. 29-48.
13. Карелин Е.Г. «Западная область Госплана»: из истории экономического районирования страны в 1920-е гг. // Российская история. 2010. № 2. С. 15-18.

14. Кокшаров В.А., Тиханова Е.В. Юго-восточная граница России: исторический путь к согласию. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2012. 259 с.
15. Колосовский Н.Н. Основы экономического районирования. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1958. 200 с.
16. Корженевский К.Б. Обская область – нереализованный проект районирования Западной Сибири в 1920-е гг. // Актуальные проблемы истории, документоведения и педагогики: Материалы научно-методического семинара студентов, аспирантов и преподавателей кафедр истории России, документоведения и всеобщей истории, педагогики и педагогического и социального образования (г. Нижневартовск, 24 декабря 2016 года). Нижневартовск, 2017. С. 30-34.
17. Корженевский К.Б. Формирование административно-территориальной системы РСФСР в первой половине 1920-х гг. (на примере районирования западносибирских губерний) // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 439. С. 142-146. <https://doi.org/10.17223/15617793/439/18>
18. План электрификации РСФСР. Доклад VIII Съезду Советов Государственной Комиссии по электрификации России. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1955. 662 с.
19. Российский государственный архив экономики Ф. 4372. Оп. 15. Д. 5.
20. Российский государственный архив экономики Ф. 4372. Оп. 15. Д. 140.
21. Российский государственный архив экономики Ф. 4372. Оп. 15. Д. 473.
22. Соловьева Т.В. Урал в контексте проектов административно-территориальной реформы 1923 года // Вестник Пермского университета. История. 2017. № 4 (39). С. 46-57. <https://doi.org/10.17072/2219-3111-2017-4-46-57>
23. Сулькевич С.И. Административно-политическое строение Союза ССР: (Материалы о территориальных преобразованиях с 1917 г. по 1 июля 1925 г.). Л., 1926. 300 с.
24. Троцкий Л.Д. Сочинения. Серия 5: На пути к социализму. Т. 15: Хозяйственное строительство Советской республики: Эпоха военного коммунизма. 1919-1920 гг. М.; Л.: Госиздат, 1927. XV. 600 с.
25. Филенкова О.А. Реформы административно-территориального деления в РСФСР в 1917-1930-е гг. (на материалах Пензенского края): Дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2019. 198 с.
26. Ящук Т.Ф. Административно-территориальные реформы в советском // Проблемы государственно-правового развития России: материалы межвузовской научно-практической конференции (г. Омск, 21 ноября 2014 года). Омск, 2015. С. 96-98.

© Корженевский К.Б., 2021